

STUDIEFORBUNDENES SAMFUNNSOPPGAVE OG VERDIGRUNNLAG

Perspektiver i endring?

Av

Bjørn Leo Finanger

Avhandling avlagt ved Handelshøjskolen i København (CBS)
for graden

Master of Knowledge Management
(Master i Kunnskapsledelse)

Mai 2017



Jeg/vi gir herved Nord universitet tillatelse til å gjøre oppgaven tilgjengelig for elektronisk publisering:

☒

Ja, oppgaven kan publiseres på internett i fulltekst i Brage, Nords' åpne arkiv

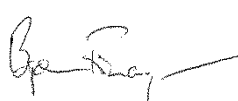
☐

Nei, oppgaven kan ikke publiseres da den inneholder taushetsbelagte opplysninger

Studieprogram: Master i kunnskapsledelse

Emnekode og navn: **Eksamen MKL300 Masteravhandling MKL**

Sted og dato: Steinkjer 16.05.2017

Navn (blokkbokstaver)	Signatur
BJØRN LEO FINANGER	

Forord

En lang og utrolig lærerik prosess er nå kommet til en ende. Avslutningen av en prosess, representerer samtidig starten på nye prosesser, der nyttige erkjennelser som har dukket opp gjennom studiet og i arbeidet med masteravhandlingen, skal sette sitt preg på hverdagen - både i arbeidsliv og privatliv.

Takk til min kjære fru Anne-Brit for tålmodighet og støtte underveis i prosessen.

En kjempestor takk til Knut Arne Hovdal for engasjert veiledning og oppbakking gjennom hele prosessen. Gjennom gode spørsmål har han både motivert meg, og hjulpet meg å finne veien gjennom et fantastisk og praksisfokusert MKL-landskap.

Takk også til Wenche Rødal i den administrative staben på Nord Universitet, for utrolig bra og smidig tilrettelegging underveis!

Sammendrag

Studieforbundene, eller opplysningsorganisasjonene som de ble kalt fram til 1992, ble etablert som en følge av organisasjonssamfunnet, som gradvis vokste fram fra ca 1850. De besto som regel av medlemsorganisasjoner med sammenfallende interesser.

Studieforbundene var et barn av organisasjonsdemokratiet, og tok med seg det de kunne bruke av arven fra opplysningstida og, ikke minst, Grundtvigs ideologiske plattform. Vi har sett flere eksempler på at studieforbundene har talt de svakestes sak, og holdt demokratifanen høyt hevet, i en selvstendig rolle overfor myndighetene. Tradisjonelt har organisasjonene, gjennom organisasjonsdemokratiet, i stor grad selv definert sin samfunnsoppgave, og deretter fått myndighetenes aksept gjennom politisk støtte og bevilgninger.

For å belyse verdigrunnlag og samfunnsoppgave over tid, har jeg satt fokus på to utvalgte tidsepoker, nemlig 70-tallet og det siste tiåret fram til i dag (2007-2017).

Empirien omfatter fire hovedkilder, en intern, organisasjonsbasert kilde og en ekstern, myndighetsbasert kilde fra hver av de to epokene. Hovedmetoden er dokumentstudier.

Det sosiokulturelle perspektivet på kunnskap dominerer i den første epoken, både fra organisasjonene og myndighetene. Arven fra filantropien lever. Kunnskap for kunnskapens skyld, læring i et livslangt og livsvidt perspektiv, er sentrale motiver, sammen med et sterkt demokratiperspektiv. Voksenpedagogikken er det fremste arbeidsredskapet.

I den andre epoken påviser jeg en sterk draging mellom sosiokulturelt og strukturelt perspektiv. Organisasjonene holder på det sosiokulturelle, mens myndighetene prøver å bruke begge parallelt. Voksenopplæringen betraktes oftere i et nytteperspektiv. Gjerne myndighetenes nytteperspektiv. Samtidig introduseres New Public Management og målstyring, med store konsekvenser for studieforbundene.

Myndighetene viser i økende grad styrke og stiller krav i den andre epoken. Organisasjonene preges samtidig av svak økonomi og effektivisering, dessuten sentralisering gjennom nedlegging av lokale avdelinger. Organisasjonsdemokratiet er svekket.

Myndighetene vil gjerne bevare studieforbundenes uavhengige rolle. Vi ser imidlertid at den kritiske refleksjonen og verdidebatten i organisasjonene stilner av, parallelt med at de tilpasser seg myndighetenes nye begreper, styringsgrep – og styringsiver.

Samfunnsoppgaven defineres nå i stor grad av politiske prioriteringer og styrt finansiering.

Innholdsfortegnelse

Forord	3
Sammendrag	4
1. Innledning	7
1.1. Om studieforbundssektoren	7
1.2. En interessevekker	8
1.3. Problemstilling	9
2. Historisk tilbakeblikk på voksenopplæringsfeltet	11
3. Metode	19
3.1. «Når mauren også skal være ørn»	19
3.2. Dokumentstudier	20
3.3. Valg av empiri	22
3.4. Arbeidet i praksis	23
4. Teori	24
4.1. Epistemologi og ontologi	24
4.2. Kunnskap, kunnskapsutvikling og kompetanse	25
4.3. Ulike perspektiver på kunnskap	28
4.3.1. Strukturperspektivet på kunnskap	29
4.3.2. Det sosiokulturelle perspektivet på kunnskap	30
4.4. New Public Management (NPM)	31
4.4.1. Styring versus ledelse	33
4.4.2. Målstyring versus meningsbrytning	35
5. Empiri	37
5.1. NOU 1972:41 Vaksenopplæring for alle	37
5.2. NOU 2007:11 Studieforbund – læring for livet	42
5.3. Tidsskriftet Studienytt 1971-1980	51
5.4. Hjemmesider og nettartikler 2015-2017	59
5.4.1. Informasjon fra organisasjonenes egne hjemmesider	59
5.4.2. Artikler fra Voksenopplæringsforbundets hjemmeside	63
6. Sentrale funn fra empirien	70
7. Analyse	72
7.1. Studieforbundene i et demokrati- og folkeopplysningsperspektiv	72
7.1.1. Studieforbundenes egne perspektiver	72
7.1.2. Studieforbundssektoren i et demokrati- og folkeopplysningsperspektiv	76

7.2. Det sosiokulturelle perspektivet i et krysspress	82
7.2.1. Epoke 1: 1970-tallet	82
7.2.2. Epoke 2: 2007-2017	84
7.3. Praksis versus målstyring i et livslangt læringsperspektiv.....	88
8. Konklusjon	98
8.1. Hvordan kan vi forstå studieforbundenes samfunnsoppgave og verdigrunnlag, sett i lys av samfunnsutviklingen?	98
8.2. Hvilke perspektiver på kunnskap og læring har preget arbeidet, og har det vært større endringer over tid?	100
8.3. Hvordan har samfunnet gjennom myndighetene oppfattet studieforbundene, og hvordan har New Public Management påvirket denne oppfattelsen?	101
9. Refleksjon over egen læring	103
10. Litteraturliste	104
Liste over tabeller og figurer	107

1. Innledning

1.1. Om studieforbundssektoren

I lang tid før jeg startet arbeidet med denne avhandlingen, har jeg vært opptatt av spørsmål omkring studieforbundenes samfunnsoppgave og, ikke minst, deres verdigrunnlag. Hva består verdigrunnlaget egentlig av? Hvilke perspektiver på kunnskap og læring har preget arbeidet? Har det vært større endringer over tid? Hvordan har samfunnet, spesielt myndighetene, oppfattet oss og hvordan fremstiller vi oss selv? Også her er det interessant å se om det har vært større endringer over tid. Siden dette er en sektor som er underlagt egen lov, og delvis finansiert av det offentlige, er jeg spent på om implementeringen av New Public Management fra 90-tallet og utover, har medført endringer i studieforbundenes arbeids- og verdigrunnlag.

Gjennom MKL-studiet har jeg blitt fascinert over hva ulike perspektiver har å si for hvordan fenomener oppleves og forstås. Hvordan betrakter vi verden omkring oss? Her er det mange ulike innfallsvinkler, og det er viktig for leseren at forskeren er tydelig på hvor han eller hun har sin primære forankring i vitenskapsteorien.

Hva er så et studieforbund?

Et studieforbund er en ideell organisasjon som har voksenopplæring som hovedformål, og som består av to eller flere medlemsorganisasjoner.

Voksnes læring i studieforbundene er som oftest ikke-formell, men enkelte studieforbund har også tilbud innen det formelle utdanningssystemet. (Formell utdanning er bundet av pensum og leder fram mot avsluttende prøver eller eksamener.)

Det finnes i dag 15 godkjente studieforbund i Norge, og disse har mer enn 470 medlemsorganisasjoner og 40 000 studietiltak for mer enn 500 000 deltakere årlig. Studieforbundene er organisert i Voksenopplæringsforbundet, studieforbundenes interesseorganisasjon.

Voksnes læring i studieforbundene bygger på like muligheter til læring for alle, og på demokratiske læringsformer i et livslangt og livsvidt læringsperspektiv.

Studieforbundene er sentrale leverandører av kulturelt relatert opplæring og kurs. Estetiske fag og håndverksfag utgjorde i 2011 47% av all den godkjente kursvirksomheten i følge Statistisk Sentralbyrå. I arbeidslivet står studieforbundene for rundt ti prosent av kursvirksomheten. Det er spesielt stor aktivitet rettet mot primærnæringene. Det er betydelig aktivitet innenfor organisasjonskunnskap og andre emner som kvalifiserer til deltakelse i politikk og organisasjons- og samfunnsliv.

Studieforbundene er underlagt Lov om voksenopplæring.

Det som i dag heter studieforbund, ble tidligere omtalt som *opplysningsorganisasjoner*. Denne omleggingen skjedde i 1992, samtidig som myndighetene innførte nye godkjenningskriterier for studieforbund. En del av opplysningsorganisasjonene skiftet da bare navn og ble til studieforbund, mens andre ikke oppfylte myndighetenes nye krav alene, og heller ble medlemsorganisasjoner i et av de andre godkjente studieforbundene.

Min bakgrunn for å skrive denne avhandlingen, er nesten 20 års fartstid i en lederrolle i regionleddet til et av studieforbundene. Avhandlingen er imidlertid skrevet på sektornivå, og ikke organisasjonsnivå.

1.2. En interessevekker

Folkeopplysningsarbeidet i Norge har vokst fram fra 1700-tallet av, og det har vært flere ulike motiver og drivkrefter bak arbeidet. Filantropien og idealismen har imidlertid vært gjennomgående viktige drivkrefter over lang tid. (Filantropi (av gresk filos, venn; og anthropos, menneske) innebærer å handle til beste for andre, uten å tenke på økonomisk vinning.)

Innenfor folkeopplysning synes jeg det er spesielt interessant å se hvilke perspektiver de ulike aktørene har. For eksempel: Hvem opplyser og hvem skal opplyses? Skjer opplysningen i et ovenfra og ned-perspektiv, eller i dialog blant likeverdige? Jofred Stortrøen, daværende rektor på Norges Bondelags Folkehøgskole på Mysen, poengterte dette på en fyndig måte i 1973:

Folkeopplysningen tok fra først av klart sikte på almuen, senere kalt folket. Et forslag om folkeopplysningsarbeid blant de kondisjonerte ville blitt mottatt som en spøk, til og med en svært taktløs spøk. (Stortrøen 1973)

I en refleksjon over temaet leg og lærd, kommer Stortrøen med synspunkter som ble en tankevekker for meg, og som på en fin måte gir motivasjon og berettigelse til opplysningsarbeidet, også i vår tid.

Flere og flere av oss blir i dag fagfolk, eller i mer eller mindre grad eksperter. Men utenom dette ofte snevre fagområdet er vi i høy grad medlemmer av legfolket eller «folket». Graden av uvitenhet på områder utenfor faget kan være likefrem skremmende trass i betydelig «lærd» posisjon. Fagutdannelsen, ekspertisen, setter skille, den plasserer oss i båser, innsnevrer kunnskapsområdet og medvirker i en delvis asosial utvikling som gjør mottiltak nødvendig. (ibid.)

Stortrøen ser og kommenterer fra sitt ståsted i 1973 store framtidige utfordringer for demokratiet, og kommer med noe som mange nok vil karakterisere som en ganske så treffsikker spådom om verden ved årtusenskiftet. Les og bedøm selv!

Det gjelder en bevisst målrettet opprusting av urvelgerne for å hindre maktoverføring fra demokratiet til et stadig sterkere nasjonalt og internasjonalt byråkrati, et byråkrati som mer og mer dirigeres av veldige private og statlige kapitalkonsentrasjoner. Det er ingen umulighet at vår verden i år 2000 dirigeres av noen relativt få private og eventuelt statlige konserner. Og i ledelsen vil det sitte folk som tror på bokholderiet alene. (ibid.)

1.3. Problemstilling

Jeg vil gjennom arbeidet med denne avhandlingen se nærmere på forholdet mellom ulike syn på kunnskap og læring, og hvordan disse har påvirket sektoren og dens kontakt med myndighetene.

Arbeidet er bygd opp rundt følgende problemstilling og forskningsspørsmål:

Problemstilling

Hvordan kan vi forstå studieforbundenenes samfunnsoppgave og verdigrunnlag, sett i lys av samfunnsutviklingen?

Forskningsspørsmål

- 1. Hvilke perspektiver på kunnskap og læring har preget arbeidet, og har det vært større endringer over tid?**
- 2. Hvordan har samfunnet gjennom myndighetene oppfattet studieforbundene, og hvordan har New Public Management påvirket denne oppfattelsen?**

I det følgende vil jeg først gi et historisk overblikk over sektoren fram til slutten av 50-tallet.

Deretter legger jeg hovedfokus på to utvalgte tidsepoker, nemlig 70-tallet og det siste tiåret fram til i dag (2007-2017).

Funn fra historien i noen grad, og fra de to valgte tidsepokene i særlig grad, vil deretter bli analysert med bakgrunn i problemstillingen over.

Velkommen til en reise i folkeopplysningens verden, fra den spede begynnelse og fram til våre dager!

2. Historisk tilbakeblikk på voksenopplæringsfeltet

Dette kapittelet er basert på boka «*Folkelig kulturarbeid. Det frivillige folkeopplysningsarbeidet i Norge*» som ble utgitt i 1958. Boka ble skrevet på oppdrag fra Samnemnda for studiearbeid med støtte fra Norges allmennvitenskapelige forskningsråd. Dette ble den første større vitenskapelige utredningen om det frivillige folkeopplysningsarbeidet som ble presentert i bokform i Norge. Jeg har gjort tekstutvalget etter to kriterier:

1. Det skal gi et overblikk over historikken og utviklingen i sektoren
2. Det skal synliggjøre verdigrunnlaget sektoren bygger på.

Tekstene i dette kapittelet er gjengitt fritt etter boka, med mindre det dreier seg om direkte sitater, da gjengitt i hermetegn. Hvor boka henviser til andre kilder, velger jeg kun å henvise til boka. Det er da ikke de eksterne kildene som er interessante i sammenhengen, men at forskerne har valgt å ta dem inn i sin framstilling for å tydeliggjøre sine poenger. Det er deres syn anno 1958 som er det interessante, og ses i sammenheng med tilsvarende tidsbilder fra 70-tallet og perioden 2007-2017 i empirikapittelet.

Fra opplysningstiden til 1814

Boka starter med å dra linjene tilbake til opplysningstiden og fremhever pietismens og rasjonalismens betydning for opplysningsarbeidet.

Det frivillige opplysningsarbeidet i Norge har røtter tilbake til 1700-tallet og da særlig den siste delen som kalles opplysningstiden. Opplysning får status som nøkkelen til menneskelykken, og folkeopplysning blir for første gang i nyere tid trukket inn i sentrum av kulturinteressene. (Nettun et al. 1958: 1)

To svært så ulike åndsretninger la grunnlaget for denne utviklingen. Det var pietismen og rasjonalismen.

Pietismen (av latin pietas, 'fromhet') skapte et ordnet skolevesen og rasjonalismen (av latin ratio, 'fornuft) forsøkte å frigjøre og utvikle den menneskelige fornuft, til lykke for den enkelte og samfunnet. Fornuftens frigjører var opplysningen. Rasjonalismens

opplysningsideer var de viktigste, og de inspirerte prestene og gjorde mange av dem til folkelærere, også kalt opplysningsprester. Mål og motiver kunne skifte blant tilhengerne, men alle bidro til å vekke sansen for kunnskap, og til å frigjøre den fra avhengighetsforholdet til religionen. (Nettum et al. 1958: 1-20)

Videre beskrives de samfunnsmessige forholdene som dannet et sentralt bakteppe for opplysningsideene. Det var viktige motkrefter, men den voksende nasjonalfølelsen fram mot 1814 gjorde at opplysning ble en del av selvstendighetskampen.

Samfunnsmessige endringer, ikke minst utviklingen i skolestellet og den økonomiske utviklingen bidro også til veksten i folkeopplysningsarbeidet. De sosiale kårerne ble etter hvert rommeligere og det var en gryende bevissthet om folkets politiske betydning. Dette kom i tillegg til et videre syn på den rent yrkesmessige nytten av økt kunnskap.

I starten var ikke demokratisering noe fremtredende motiv for opplysningsarbeidet. En fattig bondestand med sin kamp for føden, en embetsmannsstand som oftest tenkte på å mele sin egen kake og en statsmakt som var redd politisk uro i folket og derfor ville begrense opplæringen til kristendomskunnskap, preget slutten av 1700-tallet. At statsforfatningen omtales som det opplyste enevelde, beskriver også denne situasjonen.

Den sterkere nasjonalfølelsen som vokste fram rundt århundreskiftet var en viktig inspirasjonskilde for folkeopplysningen, og da særlig for kampen for et eget norsk universitet. Nødsårene 1807-1814 gav i tillegg et sterkt fokus på selvberging og gjorde at opplysningsvirksomheten ble et ledd i selvstendighetskampen. (Nettum et al. 1958: 1-20)

Flere av de store filosofene knyttes sterkt til opplysningsideene.

Opplysningstiden hadde røtter tilbake til renessansen, og medførte at enkeltmenneskets selvstendighet og jordiske lykke ble tillagt større verdi. Sentralt tankegods knyttes til to filosofer; Francis Bacon og Rene Descartes. Bacon trakk fram

erfaringen som utgangspunkt for vitenskapen, mens Descartes fremholdt at tvilen er en forutsetning for fruktbar tenkning.

Den engelske filosofen John Locke bragte dette videre gjennom retningen som etter hvert ble kjent som rasjonalismen.

Mennesket er et fornuftig vesen i en fornuftig ordnet verden; ved hjelp av sin ratio kan mennesket trenge inn i naturens hemmeligheter og beherske dem. Men for å utvikle fornuften er opplæring, opplysning, nødvendig. Opplysning blir menneskefornuftens uunnværlige tjener. (Nettum et al. 1958: 21-101)

Locke så på sjelen som en tabula rasa. Når mennesket kommer til verden har det ingen medfødte forestillinger. Oppdragelse og opplæring får en nyttefunksjon for å lære barnet å bli et "livsdugelig" menneske. Locke var motstander av den ensidige, formelle klassiske opplæringen og ville ha gymnastikk, moderne språk og praktiske fag inn i skolen.

De engelske opplysningsideene fikk også stor utbredelse i Frankrike, særlig pga arbeidene til filosofen Voltaire. Han ville imidlertid reservere opplysningen til den øverste stand. Opplysning til de lavere lag av befolkningen kunne gi folk smak på andre av livets goder og gå ut over arbeidsdyktigheten. Dette grunnsynet var bakgrunnen for styresettet som ble kalt det opplyste enevelde. (ibid.)

I opplysningstiden var det ulike leire med ulike beveggrunner for opplysningsarbeidet. Felles for de fleste var imidlertid opplysningen i et nytteperspektiv. Perioden ble preget av fire store mål for opplysningsarbeidet:

1. Det skal gi elementærkunnskaper og fagkunnskaper, særlig innen jordbruket, for å skape bedre materielle kår.
2. Det skal bidra til å øke sedeligheten og skape gode borgere.
3. Det skal motarbeide overtro, gamle fordommer og lignende.
4. Det skal ved innføring i naturforskningen utbre ideen om Guds storhet.

Etter hvert kom nasjonale motiver også inn i bildet: Opplysningen skulle skape gode nordmenn. Kunnskap for kunnskapens skyld var det lite fokus på, og enda mindre på estetisk opplysning. (ibid.)

De såkalte «potetprestene» var sentrale i folkeopplysningen, og kirken hadde en sentral posisjon. Både Det Kongelige Norske Videnskabers Selskap og Selskapet for

Folkeopplysningens Fremme var viktige drivkrefter. Foredrag, søndagsskoler og oppretting av biblioteker var viktige arbeidsområder.

Prestene spilte etter hvert en viktig rolle i opplysningsarbeidet, og begrepet opplysningsprest eller potetprest er velkjent. Teologi var "brødstudiet" i denne perioden, men mange prester hadde store interesser utenfor dette området, og det var vanlig å studere andre fag ved siden av. Det Kongelige Norske Videnskabers Selskap ble stiftet i Trondheim i 1767, og arbeidet bl.a. med å få prestene interessert i historie, filosofi og naturvitenskap. Opplysningsprestene kunne sette seg i spissen på det praktiske området, og ble foregangsmenn innenfor jordbruket over en periode fra ca 1750 til ca 1830. De var i tillegg svært opptatt av folkeskolen, men det var lite ressurser i skolen, og behov for innsats fra ideelle organisasjoner.

Selskapet for Folkeopplysningens Fremme (Folkeopplysningsselskapet) ble stiftet i 1850. Selskapets formål var folkeåndens vekkelser, utvikling og foredling, og dette skulle bl.a. skje gjennom å sikre rikelig tilgang til tidsskrifter og litteratur. Bevegelsen utgav tidsskriftet Folkevennen med størrelser som Ole Vig og Eilert Sundt som redaktører. Selskapet ville bruke opplysning til bekjempelse av fattigdom og nød, og generelt vekke sansen for kunnskap (ibid.)

Henrik Wergeland knyttet for alvor opplysning til frihet og menneskeverd. Skulle folket være med å styre, måtte de settes i stand til det.

Etter den nye grunnloven i 1814 var det en gryende bevissthet om behovet for "statsborgerlig opplysningsarbeid". Henrik Wergeland var nok den enkeltperson som betød mest for den statsborgerlige delen av opplysningsarbeidet. Hans tanke var at opplysning gav grunnlag for økt menneskelig frihet og dermed økt menneskeverd. Grunnloven ga meransvar og makt til store deler av folket, men svært mange stod fortsatt utenfor. Tilgang til litteratur var en begrensende faktor, og biblioteksaken ble viktig for både myndighetene og mange organisasjoner. Wergeland er en viktig årsak til at ordet opplysning omgis med så mye respekt i Norge. (ibid.)

1800-tallet og Grundtvig

Fram mot 1900 ble det startet flere verdslige søndagsskoler og forløperen til dagens Folkeuniversitet ble dannet. I starten var det studenter som brukte fritiden til gratis, ulønnet undervisning. Vi ser stadig at det er to ulike grupper i samfunnet: de opplyste og de som skal opplyses. Selv om intensjonene er de beste, blir opplysningsarbeidet utført på de opplystes premisser.

Arbeidet med å skape en velorganisert og allsidig folkeskole var vanskelig. De økonomiske forholdene, samt den sosiale og religiøse innstillingen til de ledende menn stengte vegen. Fra rundt 1800 vokste det derfor fram verdslige søndagsskoler i Norge, og disse fikk etter hvert stor betydning. Undervisningen var frivillig og rettet mot voksne. Pga arbeidstiden ble undervisningen lagt til søndager. I starten underviste lærerne gratis, og undervisningen var også gratis. Flere av skolene fikk betydelig omfang.

Etter hvert som folkeskolen ble bedre fram mot 1900, ble undervisningen i søndagsskolen mer differensiert. Studentersamfunnets Fri Undervisning var en parallell (og konkurrent) til søndagsskolen, og er forløperen til Folkeuniversitetet som vi kjenner i dag. (ibid.)

Nikolai Fredrik Severin Grundtvig (1783-1872) og hans ideer fikk etterhvert både stor utbredelse og stor betydning for både opplysningsorganisasjonene og, ikke minst, folkehøgskolene. Lærerne kom på banen, og i grundtvigiansk ånd fikk vi de første steg mot en egen voksenpedagogikk.

Grundtvigianismen ble fra rundt 1850 en virkelig åndsmakt i Norge, og dette fikk stor betydning for folkeopplysningsarbeidet. Flere av lederne i Folkeopplysningssselskapet beundret Grundtvig, og hans ideer hadde i særlig grad gjenklang blant de unge lærerne som gikk ut fra seminarene i Klæbu, Asker, Holt og Stord. Mange av disse ble foregangsmenn innenfor folkeopplysning og deres opplysningsiver var preget av den nasjonale begeistring og religiøse tro som grundtvigianismen hadde utløst. De bidro til en pedagogikk som var tilpasset et voksent publikum.

Rundt 1900 hadde folkeopplysningstanken fått sitt gjennombrudd i Norge, og ideologisk sett blir opplysningsarbeidet etter dette mer differensiert. (Nettun et al. 1958: 102-138)

Thranitterbevegelsen representerte starten på opplysningsengasjementet blant arbeiderbefolkningen. Fritt skolevesen ble etter hvert en viktig arbeidersak.

Rundt 1850 stod det dårlig til med lese- og skriveferdigheten i store deler av folket, og aller verst blant arbeiderbefolkningen i hovedstaden. Arbeiderbevegelsen engasjerte seg etter hvert sterkt i dette arbeidet. Marcus Thrane skapte den første politiske arbeiderbevegelsen i Norge, der agitasjon gikk hånd i hånd med opplysningsarbeid. Bevegelsen gav også motivasjon til opplysningsarbeid hos borgerskapet; Det var frykt for at bevegelsen kunne bli "farlig", og kreve stemmerett og politiske rettigheter. Fritt skolevesen ble da også en viktig arbeidersak. (ibid.)

Lavt opplysningsnivå som demokratisk problem, ble mer tydelig etter at bøndene fikk mer makt gjennom Grunnloven i 1814 og enda mer som følge av Formannskapslovene i 1837. Folkehøgskoler i Grundtvigs ånd ble bøndenes eget skolevesen som skulle sikre bondestanden mer gjennomslagskraft.

Grunnloven av 1814 la makten hos bøndene, og det ble flere bønder på Stortinget fra 1830-årene. Lavt opplysningsnivå gav imidlertid lav gjennomslagskraft. Formannskapsloven av 1837 gav enda mer makt til bøndene, men lavt utdannelsesnivå ble fortsatt brukt som argument mot bondestanden.

Folkehøgskolen ble bondeungdommens skole, og hadde et stort oppsving i 1840-årene. De ble i stor grad drevet i Grundtvigs ånd, med tydelige røtter i opplysningsfilosofien og skulle bidra med opplysning om folkenaturen, statsforvaltningen og fedrelandet.

I 1870-årene var det over 30 folkehøgskole i drift i landet, mens det i 1955 hadde steget til 74 skoler og over 5000 elever. (Nettun et al. 1958: 194-213)

1900-tallet

Den moderne arbeiderbevegelsen var sentrale i opprettelsen av det som etter hvert ble Arbeidernes Opplysningsforbund (AOF) og her ble nye metoder og nye medier tatt i bruk i folkeopplysnings tjeneste. Studiesirkelen blir den sentrale arbeidsmetoden, og her ser vi at skillet mellom de som skal opplyse og de som skal bli opplyst er i ferd med å svekkes.

Den moderne arbeiderbevegelsen så dagens lys i 1880 og 1890-årene. Venstre og arbeidssamfunnene mistet sin ledende posisjon, men mange av verdiene ble ført videre. Den ferske fagbevegelsen var mer opplysnings- og dannelsesforeninger enn kamporganisasjoner. Landsorganisasjonen ble stiftet i 1899 og hadde sterkt fokus på faglig opplysningsarbeid. Økende makt og innflytelse gav et stort skoleringsbehov. (ibid: 145-172)

I 1927 gikk flere arbeiderorganisasjoner sammen om å opprette Felleskomiteen for Arbeidernes Opplysningsvirksomhet. Dette var forløperen til opprettelsen av AOF i 1932. AOF bidro til et stort oppsving i skoleringsaktiviteten. De hadde 250 opplysningskomiteer i drift landet rundt i 1948. (ibid.)

AOF sin første årsberetning slo fast at studiesirkelen er arbeiderbevegelsens mest særpregede arbeidsfelt. Studiesirkelen arbeider planmessig og kombinerer det beste fra foredragskursets, skolens og diskusjonsklubbens gode egenskaper, het det videre.

Strømme oppsummerer til slutt: «Gjennom nærmere trekvart århundre har arbeidere i parti- og fagforeninger opplevd sitt første møte med ideenes verden, utviklet sin evne til selvstendig tenkning og bevisstheten om sitt eget menneskeverd, og her ligger i en sum arbeiderbevegelsens største kulturinnsats.» (Nettum et al. 1958: 172)

Opplysningsorganisasjonene hadde etter hvert behov for mer samordning, men også for et mer internasjonalt perspektiv på arbeidet. Samnemnda for studiearbeid, senere kalt Voksenopplæringsforbundet, ble en viktig kamporganisasjon og bidro til større statlige bidrag til opplysningsarbeidet fra 1930-tallet av. Studiearbeidet har blitt samfunnssak. Etter krigen skjøt opplysningsarbeidet fart, og vi møter en sterk og aktiv sektor i empirikapittelet, som starter med situasjonen på 1970-tallet.

I 1921 fikk vi den første internasjonale samarbeidsorganisasjonen for voksenopplæring. World Association for Adult Education ble dannet, med 20 organisasjoner og institusjoner som medlemmer. Det var også et voksende samarbeid mellom organisasjonene og nye statlige organer.

Som følge av den internasjonale krisen på 30-tallet, satte kirke- og utdanningsministeren ned en nemnd som skulle trekke opp linjene for det kommende opplysningsarbeidet i landet, og en rekke organisasjoner deltok. I et skriv fra departementet til organisasjonene het det: «Krisen er ikke bare økonomisk-materialistisk, den er også åndelig-moralsk. Og for å møte de åndelig-moralske problemer ser vi hvordan nasjonene i voksende grad tar i sin tjeneste de midler som kan legge grunnen for en høy opplysningsstandard og et bredt og høytliggende kulturnivå.» Nemnda kom med en rekke ulike forslag, og resultatet ble bl.a. mer statsstøtte til en rekke tiltak.

I 1932 ble Samnemnda for studiearbeid dannet og de første statstilskuddene til studiearbeid kom i 1936. Det ble satset sterkt på studieringer, og kunnskap og kunst skulle gjøre livet rikere for den enkelte og legge grunnlaget for en best mulig personlig utvikling. Dette en stor utvikling fra demokratiseringsprosjektene tidligere. (Nettum et al. 1958: 282-300)

Vi forlater her opplysningsorganisasjonene på 1950- tallet, og vender tilbake for å gi et tidsbilde fra 70-tallet og vår tid i empiri-kapittelet.

3. Metode

Som tidligere nevnt har jeg i lang tid i lang tid vært opptatt av spørsmål omkring studieforbundenenes samfunnsoppgave og, ikke minst, deres verdigrunnlag. Hvilke perspektiver på kunnskap og læring har preget arbeidet? Har det vært større endringer over tid? Hvordan har samfunnet, spesielt myndighetene, oppfattet oss og hvordan fremstiller vi oss selv?

I dette kapittelet vil jeg gjøre rede for de metoder jeg har valgt for arbeidet, og derigjennom gjøre det klart for leseren hvor jeg har min primære forankring i vitenskapsteorien.

Min problemstilling er tett knyttet til samfunnsutviklingen. I praksis vil jeg som kilder for observasjon og analyse av samfunnsutviklingen, primært støtte meg på to Norske Offentlige Utredninger (NOU-er). Disse representerer til sammen de to tidsepokene jeg har sett nærmere på.

3.1. «Når mauren også skal være ørn»

Det å forske på sin egen organisasjon kan ha sine utfordringer. Nielsen og Repstad skriver under overskriften «*Når mauren også skal være ørn*» om å analysere sin egen organisasjon. Arbeidsplassen har stor betydning for våre liv, både på arbeid, i familien og i fritiden. Man vil gjerne bli klokere på egen organisasjon, og forskningsarbeidet tuftes ofte på et sterkt engasjement. Engasjementet kan gi framdrift, men også være en mulig feilkilde. Interessen kan bli så sterk at den styrer erkjennelsen. Engasjementet kan imidlertid også være en fordel, for det øker utholdenheten som forsker. (Nielsen og Repstad 2004)

Mange som foretar en analyse av egen organisasjon, bærer med seg forutfattede meninger, teorier og løsningsforslag til analysen. Imidlertid skjer det ofte at feltet overrasker forskerne ved å fokusere på andre forhold enn de forskerne hadde forestilt seg at de skulle analysere. Dette gir normalt grunn til en ekstra refleksjon hos forskerne, som må erkjenne at analysen er som en reise der man ikke kan være sikker på hvor man ender. Dette gir empirien en mer fremtredende rolle. (ibid.)

Jeg har underveis hatt et bevisst forhold til disse problemstillingene. Jeg kjenner bransjen svært godt, med tilhørende fare for «nærsynthet». Jeg har også valgt å ikke se særskilt på egen organisasjon, men i stedet gå ett hakk opp og se på hele sektoren.

3.2. Dokumentstudier

I avhandlingen bruker jeg kvalitative metoder, og dokumentstudier er en sentral del av arbeidet. Dette fordi dokumenter i denne sammenhengen er tilgjengelige som de tidsbilder jeg behøver for å se på utvikling i verdigrunnlag mellom ulike epoker.

Tekster kan være en form for kvalitativt materiale. Ikke minst når det dreier seg om organisasjons- og ledelsesstudier, kan det være særdeles relevant å inkludere dokumenter i sin analyse, bl.a. fordi dokumenter i dag spiller en avgjørende rolle i forhold til handlinger og beslutninger i organisasjoner. (Justesen og Mik-Meyer 2010: 122)

Dokumenter skiller seg fra annet kvalitativt materiale, f.eks. intervjuer, fokusgrupper og deltakerobservasjon, ved at materialet eksisterer forut for den undersøkelsen det blir en del av. (ibid.: 123) Dette er ikke i seg selv ensbetydende med at dataene er mer objektive eller nøytrale, for så lenge dokumentene er valgt ut av forskeren blant flere mulige, vil dette utvalget preges av forskerens ståsted i større eller mindre grad. I forhold til andre kilder, er dog dokumenter svært konkrete.

I organisasjons- og ledelsesstudier er det mange forskjellige dokumenter som potensielt kan være relevante i forhold til å undersøke den valgte problemstilling, og i empirisk forankrede oppgaver, vil dokumenter nesten alltid inngå som en del av empirien i et eller annet omfang. (ibid.: 124)

Mine forskningsdata, min empiri, er i hovedsak dokumenter i forskjellige former; offentlige utredninger, tidsskriftartikler og nettartikler. Dokumentene inneholder også historier, så det er også en underliggende narrativ tilnærming til materialet – de forteller historien om studieforbundene. Jeg har også valgt å benytte lignende dokumenttyper fra to ulike tidsepoker, og har dermed også elementer fra diakron diskursanalyse i oppgaven. I tillegg er det fra begge epoker valgt materiale fra to ulike kilder, og dermed to ulike perspektiver. Ett myndighetsperspektiv (offentlig perspektiv) og ett mer organisasjonsinternt perspektiv.

Forut for empirien i kapittel 5, kommer den historiske oppsummeringen av opplysningsarbeidet fram til ca 1960 i kapittel 2. Den historiske oversikten skal gi leseren et overblikk over sektorens utvikling, men den danner også grunnlaget for, og inngår delvis i min analyse.

Norge fikk verdens første Lov om voksenopplæring i 1976, og loven ble fornyet i 2010. I begge tilfeller ligger det Norske Offentlige Utredninger (NOU-er) til grunn for lovarbeidet, og disse inneholder en grundig og sammenlignbar gjennomgang av sektoren på to ulike tidspunkter, sett fra et eksternt perspektiv. Med bakgrunn i dette, var det naturlig å velge 1970-tallet og det siste tiåret fram til i dag, som epoker å se nærmere på.

I tillegg til NOU-ene er det valgt artikler fra sektorens eget tidsskrift fra 70-tallet, og artikler og informasjon fra studieforbundenes hjemmesider på nett for å illustrere epokene fra et internt perspektiv.

Tabellen under gir en skjematisk oversikt over materialet jeg har brukt:

	Epoke 1: 1970-tallet	Epoke 2: 2007-2017
Offentlig utredning (ekstern kilde)	NOU 1972:41 Voksenopplæring for alle	NOU 2007:11 Studieforbund – læring for livet
Intern kilde	Artikler fra tidsskriftet Studienytt 1971-1980	Studieforbundenes og Voksenopplæringsforbundets hjemmesider 2015-2017

Tabell 1. Oversikt over empirisk materiale

Alle disse kildene, men især de offentlige utredningene kan ses på som resultater av kollektive skriveprosesser, som underveis innebærer forhandlinger og fortolkninger og innimellom konflikter og kamper om å få lov til å definere det innhold som blir stående den dagen dokumentet offentliggjøres. (Justesen og Mik-Meyer 2010:125) Gode eksempler på dette finnes særlig i NOU 1972:41 Vaksenopplæring for alle, hvor det på enkelte punkter gjøres grundig rede for dissens i komiteen. Også tidsskriftartikler og informasjon/artikler på hjemmesider vil i hovedsak være skrevet av, gjennomgått og godkjent av flere før de publiseres.

I mitt arbeid har jeg støtt på og forholdt meg til begrepet *intertekstualitet*. Begrepet er sentralt når det gjelder dokumentstudier, og peker på det forhold at tekster ofte refererer til andre tekster, hvilket innebærer at analysen i de fleste tilfeller vil forholde seg til et nettverk av dokumenter snarere enn å betrakte de enkelte tekster som isolerte størrelser. (ibid.: 127)

Jeg har gjort et litt utradisjonelt valg i møtet med intertekstualiteten. Dette gjelder spesielt de offentlige utredninger, som i betydelig grad refererer til andre offentlige utredninger samt materiale forfatterne har hentet, eller til og med bestilt, fra andre kilder.

Hvor utredningene refererer til slike sekundære kilder, velger jeg å ikke ta med formelle referanser til disse inn i mitt arbeide. Det er ikke de eksterne kildene i seg selv som er interessante i min kontekst, men heller at utvalgsmedlemmene har valgt å ta dem inn i sin framstilling for å tydeliggjøre sine poenger. Det er deres syn i den aktuelle epoken som er det interessante, og ikke den sekundære kilden i seg selv.

3.3. Valg av empiri

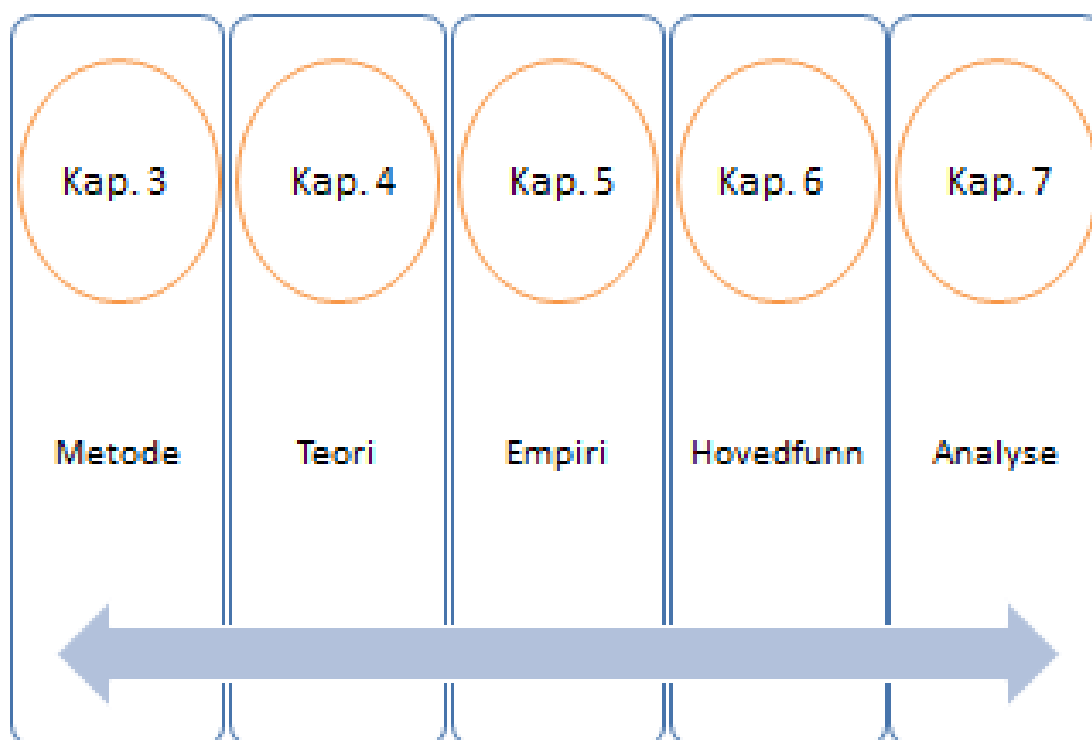
Gjennom snart 20 år i bransjen, har jeg opparbeidet god oversikt over hva som finnes av stoff og kilder, så mye av stoffutvalget gav seg faktisk selv. Dette gjaldt særlig de to NOU-ene som er ryggraden i avhandlingen.

I mitt søk etter parallelle kilder fra to tidsepoker var jeg på utkikk etter stoff fra 70-tallet som matchet nettstoffet fra våre dager. Dette er altså fra en periode forut for mitt arbeid i sektoren. Jeg startet med å lete etter studieforbundsbrosjyrer fra 70-tallet, da informasjonsbrosjyrer fra den tiden hadde mye den samme funksjon som hjemmesider har i dag. Dette ble i praksis en uoverkommelig oppgave, for det fantes ikke noe tilgjengelig arkiv for denne typen materiale.

I samtaler med Vaksenopplæringsforbundet ble jeg tipset om tidsskriftet Studienytt som ble

utgitt av Samnemnda for studiearbeid (forløperen til Voksenopplæringsforbundet) på 70- og 80-tallet. Her fant jeg et rikt utvalg av artikler skrevet av og for sektoren, herunder også artikler der studieforbund fikk presentere seg selv. Dermed hadde jeg med rikelig tilgang på relevant materiale, og kunne gjennomgå ti hele årganger på utkikk etter artikler som omtalte studieforbundenes verdier og samfunnsoppgave.

3.4. Arbeidet i praksis



Figur 1: Metodeillustrasjon

I tråd med et prosessuelt, sosiokulturelt kunnskapssyn, har det hverken vært ønskelig eller mulig å arbeide seg kronologisk gjennom avhandlingen. De fem sentrale kapitlene har vekselvirket på hverandre gjennom hele prosessen. (Delvis også kapittel 2, som til en viss grad også inngår i empirien.)

Vekselvirkningen er opplagt når det gjelder forholdet mellom teorien og analysen, men det gjelder alle kapitlene. Ingen del er ferdig før alle deler er ferdige. Funnene og analysen kan avdekke forhold som gjør at du kanskje må justere både metoden og teoritilfanget for å forklare det du står ovenfor. Tilnærmingen til stoffet blir pragmatisk og dynamisk.

4. Teori

Hensikten med dette kapitlet er å arbeide fram kunnskap om ulike perspektiver på kunnskap og læring som er relevant for mitt arbeid.

For å forstå kunnskapsbegrepet, og ulike syn på kunnskap og læring, har det vært nødvendig å gå inn i noen sentrale vitenskapsteoretiske begreper. I og med at New Public Management har hatt stor betydning i offentlig sektor og har påvirket måten ting oppfattes og forstås på, har jeg også gått inn i noen sentrale elementer her.

New Public Management (NPM) er en samlebetegnelse på ideer om hvordan offentlig sektor bør styres, og som sterkt har påvirket stat, kommune og fylkeskommune i Norge. (...) I Stortingsmelding nr. 37 blir det slått fast at målstyring skal være det overordnede styringsprinsippet for utdanningssektoren. (Irgens 2007)

4.1. Epistemologi og ontologi

Innsikt i og kunnskap om virkeligheten er forskerens mål. Hva kunnskap er, og for den del, hva virkeligheten er, er sentrale spørsmål og hvordan vi besvarer dem, forteller mye om vårt vitenskapelige ståsted. En liten avklaringsrunde omkring sentrale vitenskapsteoretiske begreper er på sin plass.

Epistemologi (av gresk, episteme = kunnskap, og logos = læren om). Dette er læren om kunnskap og kunnskapstilegnelse. Enhver forskning har, som regel implisitt som en del av forskerens forståelseshorisont, innebygd en bestemt epistemologi, det vil si et syn på hvilken type kunnskap som er mulig og relevant. (Nyeng 2010: 209)

Det kunnskapssyn som legges til grunn, avgjør i stor grad virksomhetens tilnærming til virkeligheten. I særlig grad selvsagt, blant virksomheter som har sitt virke på kunnskapsfeltet. Det er to sentrale epistemologiske retninger når det gjelder syn på kunnskap: Kunnskap som *eiendel*, eller kunnskap som *praksis*. Et syn på kunnskap som eiendel plasserer oss innenfor strukturperspektivet (se under) mens et syn på kunnskap som praksis plasserer oss innenfor det prosessuelle eller sosiokulturelle perspektivet (se under.) (Newell et al. 2009)

Ontologi (av gresk, on = Væren og logos = lære). Læren om det værende, det vil si hva det vil si for ulike ting å eksistere. Ontologiske forutsetninger (F.eks.: Hva er en bedrift? Hva består et samfunn av?) ligger til grunn for valg av forskningsmetode. (Nyeng 2010: 212) Jeg legger i denne avhandlingen til grunn et ontologisk perspektiv der organisasjonene ikke eksisterer i seg selv, men som en sosial konstruksjon, en kollektiv størrelse bestående av de som jobber eller er medlemmer der.

4.2. Kunnskap, kunnskapsutvikling og kompetanse

Kunnskap, kunnskapsutvikling og kompetanse er begreper som henger sammen, og mange ganger er det vanskelig å skille mellom dem. (Gotvassli 2015: 19)

Kunnskap defineres av Krog, Ichijo og Nonaka (2000: 20) som *berettiget og sann overbevisning*.

Gotvassli (2015) fremhever i sin bok to dominerende retninger innen forståelsen av begrepet kunnskap og kunnskapsutvikling i organisasjoner: den **strukturelle** tradisjonen, hvor kunnskap og kunnskapsutvikling anses som en beholdning i enkeltindivider og organisasjoner, og den **prosessuelle** forståelsen, hvor synet på kunnskap er basert på at kunnskap utvikles i en sosial og kulturell ramme – en sosiokulturell forståelse.

For å belyse kunnskapsbegrepet og ulike former for kunnskap, vil jeg si litt mer om forskjellen på eksplisitt og taus kunnskap, og dessuten vise sammenhengen mellom formell og uformell kunnskap, før jeg oppsummerer med kunnskapspyramiden.

Eksplisitt kunnskap

Eksplisitt kunnskap eller formell kunnskap er ofte basert på teori eller oppskrifter. (Gotvassli 2015) denne typen kunnskap er som regel språkliggjort, enten muntlig eller skriftlig.

Mesteparten av eksplisitt kunnskap er tekniske data, akademiske data eller annen informasjon som er formelt nedskrevet. Denne mer formelle typen kunnskap karakteriseres

på engelsk som *know-what* og *know-why*. Denne typen kunnskap lar seg lett overføre til andre. (ibid.)

Taus kunnskap

Taus kunnskap er erfaringsbasert viten (know-how) om hvordan arbeidsoppgaver skal løses. Taus kunnskap kan ikke språkliggjøres, den er personlig og kontekstspesifikk og gjerne forankret i erfaringer, ideer, verdier og emosjoner. (ibid.) Taus kunnskap er krevende å overføre til andre.

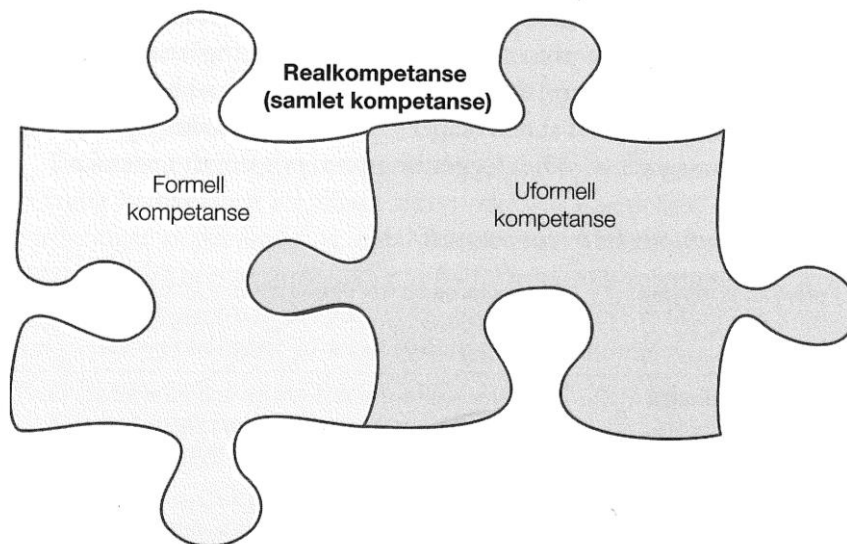
Realkompetanse

Med formell kompetanse menes kompetanse som en medarbeider kan dokumentere, basert på utdanning, kurs eller systematisk opplæring i regi av godkjente tilbydere, utdanningsinstitusjoner og kursarrangører. (Lai 2013)

Med uformell kompetanse menes derimot kompetanse en medarbeider har utviklet utenfor utdanningssystemet eller planlagte tiltak, det vil si gjennom erfaring i arbeidslivet og andre arenaer.

Realkompetansen er summen av formell og uformell kompetanse, det vil si den samlede kompetansen en medarbeider har ervervet gjennom formell utdanning, arbeidserfaring og annen organisasjonsdeltakelse, samt gjennom privatliv og familieliv. (ibid.)

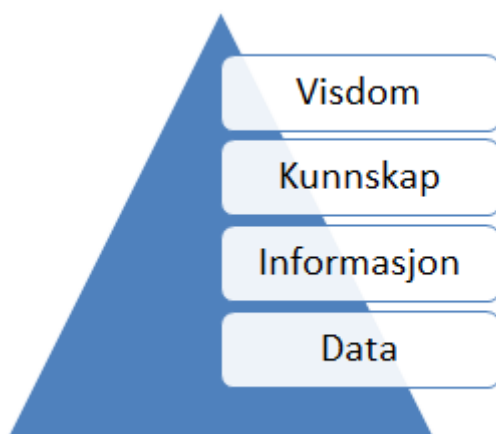
Stor konkurranse om arbeidsplassene øker ofte vektleggingen av formell kompetanse, som i motsetning til uformell kompetanse lett kan dokumenteres. Formell kompetanse gir likevel sjelden et fullstendig eller meningsfullt bilde av en persons realkompetanse. (...) Formell kompetanse er heller ikke tilstrekkelig for å utføre mange oppgaver og funksjoner, men tjener gjerne som basiskompetanse og grunnlag for videre kompetanseutvikling og kvalifisering. (ibid.)



Figur 2. Sammenhengen mellom formell kompetanse og realkompetanse. (Lai 2013: 55)

Kunnskapspyramiden

Det kan være nyttig å skille på begreper som ofte blandes når vi snakker om kunnskap. Kunnskapspyramiden brukes ofte til å tydeliggjøre begrepene.



Figur 3. Kunnskapspyramiden (Prusak 1997 i Gotvassli 2015)

Data er tall og bokstaver uten videre mening. Settes disse sammen i en kontekst som gir mening, utgjør det *informasjon*. (Gotvassli 2015) Data er med andre ord *ubehandlet informasjon*. Når informasjonen tolkes, reflekteres og bearbeides av mennesker kan den bli til kunnskap. Når kunnskapen skal formidles til andre, blir den på nytt informasjon.

Informasjonen blir dermed en eksplisitt representasjon av kunnskap, men ikke kunnskap i seg selv. (ibid.) Informasjonen må med andre ord bearbeides av mottakeren før den på nytt kan bli berettiget sann overbevisning, altså kunnskap.

Dette synet innebærer at kunnskap ikke kan lagres i datamaskiner eller andre medier, men må bearbeides av mennesker før den kan lagres som kunnskap i menneskehjerner. (ibid.)

Kunnskap som er anerkjent, akseptert og brukt slik at det gir mening og resultater, kalles også *visdom* eller *klokskap*. (Gotvassli 2015: 24)

Begrepet kompetanse er mer sammensatt. Lai (2013) definerer kompetanse som de samlede kunnskaper, ferdigheter, evner og holdninger som gjør det mulig å utføre aktuelle oppgaver i råd med definerte krav og mål.

Vi kan betrakte kompetanse på individnivå, organisasjonsnivå eller til og med på nasjonalt nivå. Kompetanse blir da hva individet alene eller den aktuelle organisasjonen eller gruppen i sum er i stand til å løse av oppgaver.

4.3. Ulike perspektiver på kunnskap

Hislop (2009) fremhever to sentrale epistemologiske innganger til å forstå kunnskapsbegrepet. Man kan enten se på kunnskap som noe objektivt og konkret, eller betrakte det som noe som ligger latent i konteksten (mennesker, arbeidsplasser etc), og som utvikles gjennom praksis. Hislop kaller det første *det objektive kunnskapsbegrepet* og det andre som *det praksisbaserte perspektivet*.

Gotvassli (2015) omtaler de samme begrepene hhv som *strukturperspektivet* og *det sosiokulturelle perspektivet*.

Jeg vil i denne avhandlingen konsekvent bruke begrepet *strukturperspektivet*, mens begrepet *det sosiokulturelle perspektivet* brukes parallelt med begrepet *det prosessuelle perspektivet*. De to begrepene tillegges eksakt samme meningsinnhold, men det siste føles ofte mer naturlig i sammenhenger som omtaler praksis.

Gotvassli (2015) oppsummerer de to begrepene slik, når det gjelder synet på kunnskap:

	Strukturperspektivet	Det sosiokulturelle perspektivet
Hva er kunnskap?	Kunnskap er eksplisitt, lett identifiserbar og en objektiv enhet i organisasjonen	Kunnskap er bundet til sosiale og kulturelle situasjoner og oppstår når folk arbeider sammen. Kunnskap kan ofte være taus.
Syn på kunnskapsutvikling	Kunnskapen kan identifiseres, nedtegnes og spres skriftlig	Kunnskapen utvikles gjennom å arbeide sammen, gjennom refleksjon og i samtale
Hvordan spre kunnskap i organisasjonen?	Bruk av teorier og oppskrifter, manualer, datasystemer, identifisere ekspertløsninger som spres til andre. Vektlegge formell læring.	Legge til rette for sosial interaksjon. Lage arenaer for refleksjon og diskusjon. Vektlegge uformell læring.
Analysefokus	Hele organisasjonen og den kunnskap som finnes.	Kunnskapen besittes av individer i sosiale kontekster.

Tabell 2. Kunnskapssyn i strukturperspektivet og det sosiokulturelle perspektivet. (Gotvassli 2015: 27)

4.3.1. Strukturperspektivet på kunnskap

Innen denne retningen sammenlignes gjerne kunnskapsutvikling med det som skjer i datamaskiner. Tenkningen baseres på at kunnskap kan identifiseres, kartlegges og overføres til andre. Det er et sentralt poeng at den kan deles opp og bygges inn i maskiner av ulikt slag. (Gotassli 2015) Vi kan også trekke linjene tilbake til Morgans metaforer om organisasjonen som maskin og om organisasjoner som informasjonssystemer. (Morgan 2004)

Strukturperspektivet ligger tett opp til begrepet knowledge management slik det tradisjonelt brukes i det engelske språk, med den sterke fokuseringen på bruken av informasjonsteknologi til kartlegging og deling av kunnskap. På norsk blir det derfor mest riktig å oversette begrepet til kunnskapsstyring, slik vi på norsk også skiller mellom styring og ledelse. (Gotvassli 2015) Retningen innebærer med andre ord en form for overlapp mellom

mennesker, teknologi og organisatoriske prosesser. (ibid.) Jeg kommer nærmere inn på forholdet mellom styring og ledelse i avsnittet om New Public Management.

	Strukturperspektivet
Syn på kunnskap	Kunnskap kan beskrives og kartlegges hos enkeltindivider. Kunnskapen kan struktureres og deles opp. Dette blir også kalt eksplisitt kunnskap.
Syn på kunnskapsutvikling	Kunnskap kan identifiseres, kartlegges og fremstilles for spredning til andre. Kunnskapsdeling gjennom ulike type strukturer og rutiner.
Metoder og fremgangsmåter for kunnskapsutvikling.	Bruk av bestemte teorier, metoder og fremgangsmåter. Bruk av databaser og informasjonsteknologi. Beskrivelse av rutiner og manualer. Forelesninger, tradisjonelle kurs og opplæringsformer.

Tabell 3. Strukturperspektivet. (Gotvassli 2015: 47)

4.3.2. Det sosiokulturelle perspektivet på kunnskap

Den sosiokulturelle forståelsen av kunnskapsutvikling i organisasjoner er en reaksjon på det strukturelle perspektivet på kunnskapsutvikling. I det strukturelle perspektivet ses kunnskapsutvikling som et resultat av mentale prosesser i hodet til enkeltindividet, og kunnskapsutvikling reduseres til et spørsmål om overføring og tilegnelse av eksakte kunnskaper. I den sosiokulturelle forståelsen er det derimot adgangen til å delta i praksisfellesskapet som er den sentrale drivkraften. (Gotvassli 2015: 68)

Brukes dette perspektivet på ledelse, blir mellomledernivået svært viktig. Praksisfellesskapet er i utgangspunktet en flat struktur med likeverdige deltakere, og ledelse i dette perspektivet handler mer om fasilitering og tilrettelegging enn styring.

	Det sosiokulturelle perspektivet
Syn på kunnskap	Kunnskap er erfaringsbasert, knyttet til arbeid i en sosial og kulturell sammenheng.
Syn på kunnskapsutvikling	Betydningen av sosial samhandling. Bringe folk sammen i ulike typer praksisfellesskap.
Metoder og fremgangsmåter for kunnskapsutvikling	Diskusjoner og refleksjon om praksis, aksjonsorienterte metoder. Samskapt læring.

Tabell 4. Det sosiokulturelle perspektivet. (Gotvassli 2015: 84)

4.4. New Public Management (NPM)

New Public Management eller NPM er en fellesbetegnelse for en rekke prinsipper og metoder for organiseringen og styringen av offentlig virksomhet. Disse prinsipper og metoder har i utgangspunktet *markedet* som forbilder, men med visse tilpasninger der det er vanskelig å ta i bruk markedsløsninger.

NPM bygger på en antakelse om at en offentlig virksomhet som likner mer på markedet, vil kunne bidra til bedre kvalitet og større effektivitet i den offentlige tjenesteytingen.

Tross denne forankringen i en markedstenkning, kan imidlertid NPM ikke oppfattes som en helhetlig teori om og for styringen av offentlig virksomhet. Blant annet vil flere av de anbefalte tiltakene kunne stå i et motsetningsfylt forhold til hverandre. (Hansen 2014)

På samfunnsnivå har den bl.a disse kjennetegnene:

- Dreining fra demokratisk kontroll til markeds- og brukerkontroll.
- En oppfatning om at ulike offentlige sektorer egentlig har mye til felles og kan styres etter de samme prinsipper.
- Mindre vekt på hva som blir gjort og større vekt på å måle om det oppnås resultater.
- Planer og resultatmåling: Økonomisk belønning hvis mål nås, og sanksjoner hvis de ikke nås.
- Arbeid etter en bestiller-utførermodell (Irgens 2007)

Selv om NPM er blitt forbundet med en nyliberalistisk ideologi, er det flere av styringsmetodene som forbindes med NPM som har vært praktisert av politiske myndigheter med annen ideologisk orientering. Ikke minst gjelder dette mål- og resultatstyringen. Den har i en eller annen form vært praktisert i store deler av den offentlige forvaltning lenge før denne virksomheten ble klassifisert som et NPM-tiltak. Det gjelder også i Norge.

Også i Norge har ulike elementer av NPM blitt tatt i bruk. Eksempler er i organiseringen av kommunene og i finansieringen av spesialisthelsetjenesten og høyere utdanning med bruk av såkalt stykkprisfinansiering til erstatning for rammefinansiering. (Hansen 2014)

New Zealand har vært et foregangsland i innføringen av NPM, men erfaringene herfra er blandet: NPM skulle gi tydeligere og sterkere styring, men har også ført til uklarheter, konflikter og svekket tillit mellom styringsorganer. Den demokratiske styringen har blitt svekket. (Irgens 2007: 176)

I Stortingsmelding nr. 37 blir det slått fast at målstyring skal være det overordnede styringsprinsippet for utdanningssektoren. «Målstyring krever at overordnet myndighet formulerer mål, formidler målene nedover i systemet og analyserer resultatene. Oppfølging og resultatvurdering av virksomheten i underliggende organ, blir en viktig del av styringen», heter det i stortingsmeldingen. Det er med andre ord en hierarkisk, ovenfra og ned-tenkning som ligger til grunn.(ibid.: 177)

Målstyring er et virkemiddel innenfor virksomhetsplanlegging. Røttene til ideene om målstyring finner vi blant annet i den amerikanske managementguruen Peter F. Druckers ideer på femtitallet om Management by Objectives. Men Druckers tanker om målstyring er på flere områder ganske forskjellige fra det vi i dag mange steder kan se i praksis. I Norge har vi i offentlig sektor, med god hjelp fra Statkonsults retningslinjer for virksomhetsplanlegging, fått et sterkt fokus på hierarkiske målstrukturer fra toppen og ned, på formelle plandokumenter og på systemer for oppfølging og resultatmåling. Det kan se ut som om vi har tatt målstyringskonseptet i bruk som et pyramidalt styringsverktøy – i et maskinperspektiv – og ikke som en mulighet til koordinering, refleksjon og læring. Det er bemerkelsesverdig at denne tradisjonen er så sterk i Norge, ikke minst når vi vet den står så svakt i andre land. (ibid.: 177)

Målstyring var tenkt som et alternativ til regelstyring som ofte utviklet seg til regelrytteri og det vi oppfatter som uheldig byråkrati. I noen virksomheter har ansatte og ledere klart å bruke

virksomhetsplanlegging til å planlegge sammen, og målstyring til å få større bevissthet om hva man skal konsentrere seg om. I andre virksomheter har målstyring og virksomhetsplanlegging skapt stivbeinhet, detaljstyring, stadige krav om rapporter og økt grad av frustrasjon. (ibid.: 177)

Det er særlig to forhold som gjør at profesjonelle ofte opplever at den hierarkiske bruken av virksomhetsplanlegging og målstyring blir problematisk. Det ene er at forutsetningene ofte endrer seg. Det andre er hvor kunnskapen om arbeidet som skal utføres befinner seg. (ibid.: 178)

4.4.1. Styring versus ledelse

Det er forholdsvis uproblematisk å bruke ordet styring i forbindelse med politisk styring, styring av maskiner, styring av systemer osv. Men når ordet brukes i forbindelse med mennesker, er det først og fremst når de som skal styres ikke har noe særlig handlingsrom – noen styrer og noen blir styrt – som soldater i krig. Noen har makt over andre. Noen skal tenke, andre skal utføre. Noen er instrumenter eller redskap for andres ideer. Dette er en anakronisme i dagens samfunn. (Irgens 2007: 178)

STYRING KAN GI UTTRYKK FOR ET MEKANISK SYN	LEDELSE KAN GI UTTRYKK FOR ET ORGANISK SYN
<i>Man styrer</i> maskiner, systemer, politikk, soldater	<i>Man leder</i> mennesker og organisasjoner
<i>Styring</i> forteller at noen står for tenkingen og andre utførelsen	<i>Ledelse</i> forteller at man har en gjensidig relasjon
<i>Styring</i> gir assosiasjoner om dirigering kontroll, overvåking styringsdata, enveisinformasjon, kommando, formidling	<i>Ledelse</i> gir assosiasjoner om motivasjon, tilretteleggelse delegering, tillit kommunikasjon, toveisutveksling, forståelse og mening
<i>Styringsperspektivet</i> er mekanisk	<i>Ledelsesperspektivet</i> er sosialt
<i>Organisasjonen</i> er en maskin	<i>Organisasjonen</i> er et sosialt system av frie aktører
<i>Verden</i> blir konkret, entydig og gitt	<i>Verden</i> blir tvetydig, kompleks, mangfoldig og skapes av aktørene
<i>Målene</i> blir konkrete, målbare, absolutte	<i>Målene</i> blir retningsgivende, indikatorer
<i>Virksomheten</i> kan programmeres gjennom styringssystemer	<i>Virksomheten</i> må skapes og omskapes gjennom kontinuerlig læring
<i>Kunnskap</i> kan deles gjennom informasjon i for eksempel dokumenter	<i>Kunnskap</i> skapes gjennom fortolknings- og kommunikasjonsprosesser

Tabell 5. Styring vs ledelse. (Irgens 2007: 179)

Dette gir god mening også innenfor voksenopplæring. Der du har en opplæringssituasjon hvor en opplyser og de andre blir opplyst, er det lett å se paralleller til styringsperspektivet i tabellen over. Likeledes vil en studiesirkel-setting med jevnbyrdige deltakere, eller en undervisningssituasjon bygd opp i samsvar med voksenpedagogiske prinsipper, lett gi assosiasjoner til ledelsesperspektivet.

4.4.2. Målstyring versus meningsbrytning

Målstyring hviler på antakelsen om at problemer kan løses ved hjelp av en rasjonell analytisk lineær tilnærming, dvs. en logikk egnet for lukkede problem. (Hovdal 2017)

Åpne og lukkede problemer defineres slik: *Åpne* problem er komplekse ikke-rutinebasert oppgaver, som i motsetning til *lukkede* problem, ikke kan løses ved hjelp av kjente oppskrifter, rutiner eller framgangsmåter alene. (ibid.)

I artikkelen omtales en av samfunnsinstitusjonenes samfunnsoppdrag, og det problematiseres at samfunnsoppdraget, som er et *åpent* problem, forsøkes løst som om det var et *lukket* problem. Forfatteren lanserer en modell basert på meningsbrytning som alternativ til tradisjonell målstyring.

Det påpekes at økt fokus på styring og kontroll er problematisk i en situasjon der samfunnsinstitusjoner må forholde seg til stadig mer dynamiske omgivelser. Statens styringslogikk har røtter i gamle administrative teorier som forutsetter stabile, forutsigbare omgivelser – selve motsatsen til situasjonen dagens komplekse offentlige virksomheter befinner seg i. (ibid.)

Målstyring har møtt massiv kritikk, og debatten om målstyring har de siste 10 - 15 årene gått i alle de nordiske land. (...) Mye av skepsisen som kommer fram i den generelle debatten om målstyring, knytter seg til spørsmålet om *hvem* skal formulere og definere målene. (...) Den mest iøynefallende og kritiske forutsetningen som blir trukket fram, gjelder spørsmålet om det i offentlig sektor er mulig å formulere klare og kvantifiserbare mål, som samtidig ikke er gjensidig motstridende eller ustabile. Oppfatningen hos kritikerne er at politiske mål oftest vil være av en slik karakter at de trenger å bli oversatt og bli gjort til gjenstand for faglig profesjonell vurdering (ibid.)

Meningsbrytingen representerer et alternativ til den rasjonelle toppstyrte målstyringslogikken og er ment som et refleksjonsverktøy og innspill til hvordan samfunnsinstitusjoner kan arbeide med samfunnsoppdrag. (...) Samfunnsoppdraget må oversettes gjennom kreative prosesser hvor aktører med ulike perspektiv «braker sammen» med utgangspunkt i sine ulike perspektiv. (...) Det å forstå og arbeide med samfunnsoppdraget som et åpent problem, er ikke noe en institusjon kan organisere eller beslutte seg bort fra. Det er virkeligheten. Meningsbrytingsmodellen kan derfor gjerne forstås normativt, dvs. som utgangspunkt for hvordan virkeligheten skal tolkes og forstås ontologisk sett. (...) Kunnskapsutvikling er en aktiv kommunikasjonsprosess mellom mennesker og organisasjonskunnskap er et prosessuelt og relasjonelt fenomen. Fokuset settes på at kunnskap ikke er en beholdning,

men noe som skapes i «mellomrommet» mellom aktører. Denne tilnærmingen åpner opp for læring, kreativitet og tilpasningsdyktighet til komplekse adaptive systemer. Kunnskap er med andre ord noe som kontinuerlig konstrueres og gjenskapes og slik utfordres premissene for kvantitativ målnedbryting. Et viktig poeng i denne sammenheng er oversettelsen av samfunnsoppdraget ikke kan gjøres av ledelsen eller andre alene, slik tilfellet ofte er i toppstyrt målstyring. Oversettelse av samfunnsoppdraget skjer gjennom dynamisk samskaping, der relevante aktører slipper til med unik kompetanse, interesser, verdier og perspektiv. (ibid.)

5. Empiri

Empirien omfatter fire hovedkilder, som er valgt for å belyse to ulike tidsepoker ved hjelp av en intern og en ekstern kilde fra hver epoke.

Tabellen under oppsummerer skjematisk materialet jeg har brukt:

	Epoke 1: 1970-tallet	Epoke 2: 2007-2017
Offentlig utredning (ekstern kilde)	NOU 1972:41 Vaksenopplæring for alle	NOU 2007:11 Studieforbund – læring for livet
Intern kilde	Artikler fra tidsskriftet Studienytt 1971-1980	Studieforbundenes og Vaksenopplæringsforbundets hjemmesider 2015-2017

Tabell 1. Oversikt over empirisk materiale

Som eksterne kilder har jeg altså valgt Norske Offentlige Utredninger (NOU-er), mens tidsskriftartikler og hjemmesider er valgt som interne kilder. I analysen vil jeg i tillegg til disse kildene, også bruke elementer fra det historiske tilbakeblikket på vaksenopplæringsfeltet i kapittel 2.

5.1. NOU 1972:41 Vaksenopplæring for alle

Denne offentlige utredningen er utarbeidet av en bredt sammensatt komite, og i den generelle virkelighetsbeskrivelsen og omtalen av verdier som preger eller bør prege sektoren, er komiteen enstemmig. Når det kommer til veivalg og anbefalinger er det noe dissens, men primært består dissensen i at de to komitemedlemmene fra LO og vaksenopplæringsorganisasjonene, vil gå noe lenger enn flertallet. Det er derfor i prinsippet betydelig enighet bak komiteens grunntanker, og den la sterke føringer for lovproposisjonen og det offentliges forhold til vaksenopplæringsorganisasjonene i tiårene som fulgte. Verdens første Lov om vaksenopplæring kom i 1976.

Alle sitater i kapittel 5.1. er hentet fra *NOU 1972: 41 Vaksenopplæring for alle*. Tekst i kursiv er sitater fra utvalgsrapporten med fortløpende henvisning til sidetall i rapporten. Se metodekapittelet når det gjelder henvisning til eksterne kilder.

Komiteen slår tidlig fast at målet er opplæring som livslang prosess – sett i et individperspektiv. Det er også interessant at yrkesbehov og fritidsbehov er likestilt. Likeledes at opplysningsorganisasjonenes filantropiske arv er ivaretatt.

Når den tanken at vi lyt lære så lenge vi lever, ligg til grunn for all opplæring, må det føre til eit vidfemnande utdanningssystem skipa som ein sammenhangande heilskap med sikte på å kome til møtes den trå etter kunnskap og kultur som kvar og ein etter sine evner og føresetnader måtte ha. Målet må vere at kvar og ein så lenge han eller ho lever, skal få vilkår til å vekse, som individ og som ansvarleg samfunnsmenneske, gjennom aktivitetar, det vere seg i yrke eller i fritid.(s. 11)

Økende endringstakt motiverer for endringer i systemene for å hindre at vi blir hengende etter i utviklingen. Men et videre perspektiv er fortsatt med: Vi kan bli hengende etter både som yrkesaktiv og som menneske.

Skal utdanninga tene sitt føremål, må den raske skifting som vi no opplever i samfunnet med nyvinning i teknikk, foraldring av utdanningskapital og fåre for å bli ståande utanfor utviklinga både som yrkesaktiv og som menneske, føre til ein reorganisasjon av utdanningssystemet.(s. 11)

Videre omtales voksne yrkesaktives særlige behov. Er det praktisk-økonomiske hensyn som spiller inn, eller er det et læringssyn?

Utdanningssystemet bør ha ein slik struktur at det blir råd å gjennomføre utdanning etappevis med mellomliggjande yrkesperioder.(s. 12)

Komiteen knytter yrkesopplæringa for voksne opp mot samfunnets behov for omskolering og bekjemping av arbeidsløshet.

I takt med omstillingsproblema har det meldt seg ein aukande trong til omskoling og betre utdanna arbeidskraft. Ut frå dette er vaksenopplæringa blitt ei arbeidsmarknadsrådgjerd med sikte på å dra fram og nytte ut eksisterande arbeidskraftsressursar gjennom å gje opplæring som er tilmåta aktuell trong til arbeidskraft i næringslivet. (s.16)

Kvinneres rettigheter, og ikke minst kvinners økende inntreden på arbeidsmarkedet, kommer tydeligere fram som verdi på 70-tallet. Det ser vi bl.a. i dette avsnittet:

For å kunne møte skiftande situasjonar på arbeidsmarknaden er det viktig til ei kvar tid å ha størst mogleg utval av kurs som kan settast i gong på stutt varsel. Det har derfor i det siste vore lagt stor vekt på å få utarbeid undervisningsplanar (...), ikkje minst når det gjeld utvida kurstilbod for kvinner.(s.18)

Videre påpekes at det også for opplæring i arbeidslivet, er flere interesser som ivaretas.

I arbeidslivet, som no er merkt av stendige skiftingar, må kontinuerlig læring til for at verksemdene skal overleve. Men og for dei tilsette har læring mykje på seie. Dei vilkår menneske har for læring og vokster i arbeidssituasjonen, har stor verd for voksteren deira som samfunnsmenneske. Arbeidsliv og samfunn har såleis interesser som fell saman. (s.19)

Opplysningsorganisasjonenes forhold til myndighetene kommenteres slik:

Verksemda blir driven i ubundne former og har monaleg sjøvstende i høve til dei styresmaker som yter tilskott. Verksemda har derfor kunne styrast og formast ut frå interesser og føresetnader hos deltakarane og av vurderingar og siktemål hos dei folkerørsler som står bak dei respektive opplysningsorganisasjonane. (...) Ideal for verksemda i opplysningsorganisasjonane generelt, som for all opplæringsverksemd, er personlegdomsvokster for det einskilde mennesket.(s.21)

Likeverdighet mellom ulike typer opplæring er et viktig prinsipp:

St. prp. Nr. 92 for 1964-65 hadde denne definisjonen av voksenopplæring: «Med voksenopplæring menes i denne meldingen all opplæring som ikke er ledd i førstegangsoplæringen. (...)» Denne definisjonen og §1 i lovutkastet frå denne komiteen gjev ikkje rom for å setje ei slags opplæring høgre enn ei anna. Rett nok legg proposisjonen stor vekt på opplæring som kvalifiserer for samfunnsarbeid og yrke, men han held samstundes på at det ikkje må gjerast skil mellom det «nyttige» og det «unyttige» i voksenopplæringa.(s.26-27)

Et mindretall i utvalget er utilfreds med at samspill og samhandling mellom de ulike partene i voksenopplæring og kulturliv ikke har kommet på plass slik Stortinget har ønsket.

Voksenpedagogikken trekkes her fram, og omtales som *vitaminet* i voksenopplæringen:

Det mest virkningsfulle vitaminet i voksenopplæringen er den spesielle pedagogikken som organisasjonene har utviklet - voksenpedagogikken. Organisasjonene har etter hvert fjernet seg mer og mer fra «kateterundervisningen» og «klassen» og har utviklet samarbeidet i gruppa etter metoder som passer til voksne menneskers situasjon og aktuelle behov. (...)

Et viktig poeng i stortingsvedtaket i 1965 var at organisasjonene fortsatt skulle holde frem med de oppgavene som de hadde satt sitt spesielle stempel på, allment kulturarbeid, kunnskapsformidling og opplæring til praktiske ferdigheter uten annet mål enn personlighetsvekst. Det nye som kom inn, var at samfunnet ville komme organisasjonene i møte i kravet om å gi de mange underprivilegerte en skikkelig kompensasjon for det de hadde måttet savne av formell kompetanse.(...) På grunn av misforståelser og feiltolkninger fant Stortinget det nødvendig i 1969 og 1970 å understreke på ny at organisasjonene fortsatt skal spille en stor rolle i det praktiske arbeidet med voksenopplæringen.(s.28-29)

Utvalget er enige om at yrkesopplæringen i arbeidslivet har flere viktige funksjoner:

(...) ho er ein viktig redskap i arbeidsmarknadspolitikken, særleg når det gjeld å løyse omstillingsproblem. «Den spiller også en viktig rolle for innpassingen av visse grupper i arbeidslivet slik som eldre, funksjonshemmede og utlendinger. Den er også av betydning for rekrutteringen av kvinner til arbeidslivet. (...)» (s.31)

I beskrivelsen av forholdet mellom offentlig undervisning og voksenopplæring, henviser komiteen til Skolekomiteen av 1965:

Komiteen vil særlig understreke de frivillige organisasjonenes plass i voksenopplæringen. Organisasjonene har ofte den fordel at de vil kunne ta opp oppgaver raskere enn det offentlige skoleverket. Vi har også bruk for det initiativ og den oppfinnsomhet de representerer. De vil i regelen lettere kunne registrere nye behov på grunn av sin direkte kontakt med store folkegrupper. Endelig representerer organisasjonene et demokratisk element i vårt samfunnsliv, og ikke minst bidrar den opplysningsvirksomhet de driver til det. (s.36)

Et mindretall vil gå lenger i å påpeke verdien av voksenopplæring i organisasjonenes regi:

Man bør med stor varsomhet snakke om «rasjonell bruk av ressursane». I dette tilfelle kan det lett bli oppfattet slik at det er organisasjonene som er det urasjonelle element i voksenopplæringen, skoleverket det fornuftige. For det første er det ikke så sikkert at skoleverket gir den beste løsningen, verken økonomisk, sosialt eller pedagogisk sett. Det hender at organisasjonenes voksenopplæring er det beste valg i så måte. Men dette er ikke hele problemstillingen. Det avgjørende er at organisasjonene byr fram et alternativ som den voksne ut fra sitt situasjonsbestemte valg vil foretrekke. (s.37)

Mindretallet understreker et av poengene over ved følgende påpekning av organisasjonenes fortrinn som selvstendig, ikke skolepreget arena:

Påvirkning, overtalelse innad i organisasjonene kan vanskelig ha som mål å overbevise en person om fordelene ved å gå inn i skolen igjen, en skole som han ikke fant seg til rette i. Mulighetene ligger i at man kan tilby vedkommende til et miljø som han er fortrolig med – og til arbeidsmetoder som passer. (s.38)

Avslutningsvis poengterer mindretallet:

En kompetansestrid mellom organisasjonene og skoleverket er ikke nødvendig, og er lite positiv. I stedet bør man gjøre alt som gjøres kan for å harmonisere anstrengelsene, slik at hver gjør det de best kan. (s.38)

Rapporten munner ut i utkast til lov om voksenopplæring. Formålsparagrafen i dette utkastet lyder slik:

§1 Vaksenopplæring er leikk i eit utdanningssystem som tek sikte på å leggje til rette vilkår for livslang vokster for kvar og ein, som individ og som samfunnsmenneske, gjennom opplæring i yrke og/eller i fritid. Vaksenopplæring er opplæring, som ikkje er lovregulert eller på annan måte instituert førstegongsopplæring, skipa for vaksne.
(s.106)

5.2. NOU 2007:11 Studieforbund – læring for livet

Også denne utredningen er ført i pennen av en bredt sammensatt komite, og den la grunnlaget for revidert Lov om voksenopplæring som kom i 2010. Innstillingen fra komiteen er enstemmig.

Alle sitater i kapittel 5.2. er hentet fra *NOU 2007: 11 Studieforbund – læring for livet*. Tekst i kursiv er sitater fra utvalgsrapporten med fortløpende henvisning til sidetall i rapporten. Se metodekapittelet når det gjelder henvisning til eksterne kilder.

Allerede i beskrivelsen av bakgrunnen for utredningsarbeidet, er regjeringen tydelig på sin egeninteresse i saken, nemlig «å få et bedre grunnlag for å nå viktige politiske mål». Like tydelig slås det fast at «gode høve for livslang læring er eit gode i seg sjølv». I perioden som har gått siden 1972 har det kommet til flere nye begrep: kompetansepolitikk, kompetansemarked og lærende organisasjoner.

Regjeringen ønsker en offentlig utredning om studieforbundenes rolle og oppgaver for derved å få et bedre grunnlag for å nå viktige politiske mål innenfor kompetansepolitikken og tilgrensende politikkområder som arbeids-, velferds-, kultur- og frivillighetspolitikken. Studieforbundene er fleksible opplæringsaktører. I St.prp. nr. 1 (2006–2007) s. 87 heter det:

«Regjeringa legg eit breitt syn på kunnskap til grunn for arbeidet sitt med å vidareutvikle kompetansepolitikken. Kunnskap og kompetanse blir tileigna på fleire

vis, og er eit resultat av røynsle og læring både innanfor og utanfor det formelle utdanningssystemet, på arbeidsplassen og i kultur- og organisasjonslivet. Regjeringa vil medverke til læring på alle desse arenaene. Det vil bli sett ned eit offentleg utval som skal vurdere studieforbunda si rolle.

Gode høve for livslang læring er eit gode i seg sjølv. Samstundes er arbeidskrafta den viktigaste ressursen Noreg har. For å forvalte denne ressursen best mogleg er det naudsynt å leggje til rette for ein velfungerande kompetansemarknad med godt samspel mellom utdanning og arbeidsliv, og gjere god nytte av kompetansen til den einskilde. Samstundes må arbeidslivet sjølv bli meir læringsorientert, investere i kunnskap, utvikle lærande organisasjonar og arbeide for auka flyt av kompetanse mellom arbeidsplassar, sektorar og land. I tillegg til arbeidslivsretta kompetanse vil Regjeringa òg leggje til rette for utvikling av kulturell og demokratisk kompetanse.» (s.9-10)

På voksenopplæringsfeltet har livslang læring vært i fokus siden 60-tallet, og enda sterkere fra 90-tallet. Nå kommer også det utvidede perspektivet livslang og livsvid læring i fokus.

Utviklingen i arbeidslivet går i retning av stadig høyere og mer sammensatte krav til kompetanse. (...) Voksnes behov for å kunne kombinere læring med arbeid, omsorg og samfunnsengasjement krever fleksibilitet i tilretteleggingen og mulighet for å benytte ulike læringsarenaer. (...)

(...) Koblingen av begrepet livslang læring til sysselsetting, verdiskaping mv. har også ført til økt oppmerksomhet om læring på andre arenaer enn i det formelle utdanningssystemet. Likevel er det en betydelig gruppe voksne som i begrenset grad deltar i kompetanseutviklingen.

Spørsmålet om hvilken rolle studieforbundene skal, kan og vil ha i framtiden, må stilles i lys av det livslange og livsvide læringsperspektivet. (...) Til tross for reformer og utviklingsarbeid i utdanningssektoren ser vi fortsatt at de med minst utdanning fra før deltar minst i organisert læring for voksne, og årsakene til dette er mange. (...) I dagens utdanningspolitiske debatt videreføres det utvidede læringsperspektivet gjennom fokus på læringsutbytte. (s. 18)

Rapporten oppsummerer historikken og trekker linjene tilbake til Grundtvig, dannelsesidealene og «voksnes andre sjanse».

Dette kapittelet beskriver starten og framveksten av studieforbundene, som fram til 1992 ble omtalt som opplysningsorganisasjoner. (...) Nordisk og norsk folkeopplysning ble uløselig knyttet til framveksten av det nordiske demokratiet som et folkestyre der kvaliteten måles i forhold til aktiv deltakelse fra folket selv. De store folkelige bevegelsene på slutten av 1800-tallet så sin virksomhet forankret i folkeopplysningen. Den omfattende virksomheten til studieforbundene og folkehøgskolene har fortsatt ankerfeste i ideen om folkeopplysning slik Grundtvig i sin tid formulerte sine ideer. (...) I 1950-årene ble begrepet voksenopplæring tatt i bruk, blant annet i offentlige dokumenter og i arbeiderbevegelsen. Voksenopplæringen skulle inkludere alle arenaer, nivåer og former som voksne benyttet for å lære. Dannelsesaspektet står sentralt i folkeopplysningstradisjonen. (...) I 1960- og 70-årene økte interessen for voksenopplæring og da særlig muligheten til å veksle mellom arbeid, utdanning og fritid. (...) Ved at man ga den enkelte den andre sjansen og nye muligheter til utdanning, ble voksenopplæringen i 1960- og 70-årene benyttet som virkemiddel i sosial utjevning og nødvendige omstillinger i arbeidslivet. (...) (s.19)

I det følgende kobles utdanning opp mot livskvalitet og nedbygging av classeskiller. Videre løftes realkompetanse fram som en sentralt begrep.

Oppfatningen har vært at en godt utdannet befolkning er den viktigste ressursen et samfunn kan ha for å sikre befolkningen høy livskvalitet og hindre classeskiller. Livslang læring fikk gjennom utdanningsreformene i 1990-årene et nytt innholdsmessig fokus og ble et viktig prinsipp i norsk utdanningspolitikk. Erkjennelsen av at læring tilegnes på forskjellige arenaer og i ulike sammenhenger gjennom hele livet, både i et livslangt og livsvidt perspektiv, har gitt et utvidet læringsaspekt med større valgfrihet for den enkelte og muligheter til å realisere egne ønsker og behov. I denne sammenhengen er realkompetanse et nøkkelbegrep som omfatter all kompetanse en person innehar. I praksis betyr dette å ta hensyn til summen av de kunnskapene og ferdighetene en person har tilegnet seg gjennom utdanning, arbeid, organisasjonsmessig virksomhet, familie- og samfunnsliv. (s.20)

Komiteen trekker tråder tilbake til den forutgående Kompetansereformen (1997), som løftet fram en rekke muligheter for studieforbundene:

Innstillingen omtalte studieforbundene og deres mulige rolle og framhevet at de kunne bidra til å etablere lokale og fleksible læringsmiljøer og en humanistisk voksenpedagogikk ved å ivareta det beste i den nordiske tradisjonen for folkeopplysning, samt rekruttering og motivasjon for opplæring av voksne med lav førstegangsutdanning. Utvalget pekte videre på at studieforbundene skulle

- være et selvstendig alternativ, et supplement eller aktiv samarbeidspartner til offentlige og private utdanningsinstitusjoner på alle nivåer (...)*

Reformen skal bygge en bred kunnskapsforståelse der ulike typer ferdigheter virker sammen, og der verdsetting av ulike former for læring styrkes.

Det skal legges opp en fleksibel tilrettelegging av kompetanseutvikling blant annet ved bruk av IKT. (s.20-21)

Det trekkes også tråder tilbake til Kvalitetsutvalget (2003) og reises spørsmål om fylkeskommunene i tilstrekkelig grad har utnyttet potensialet i studieforbundene:

I Kvalitetsutvalget (NOU 2003: 16 Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle), omtales Kompetansereformen og aktørenes rolle som følger:

«(...) Ved å tilrettelegge et opplæringstilbud basert på den enkeltes realkompetanse vil opplæringen både kunne bli mer effektiv med hensyn til tidsbruk, og den vil kunne fungere fleksibelt i forhold til arbeids- og livssituasjon. Det har vært relativt usynlig fram til nå hvor velegnet de mer uformelle læringsarenaene er til å utvikle kompetanse.» Fra oppsummeringen i NOU 2003: 16, kapittel 16: «De tradisjonelle aktørene på voksenopplæringsfeltet, for eksempel studieforbund og fjernundervisningsinstitusjoner, er i liten grad blitt trukket med i realiseringen av rettighetene. Den særlige kompetansen disse fagmiljøene har i å tilrettelegge opplæring på voksnes premisser, inkludert voksenopplæringslovens prinsipper om brukarmedvirkning, har dermed i stor grad vært fraværende på dette innsatsområdet. Historisk sett er det disse miljøene som har gitt voksne muligheten til å ta videregående opplæring i voksen alder, på et felt der det offentlige har vært lite til stede. Enkelte steder gir fylkeskommunene studieforbund og frittstående fjernundervisningsinstitusjoner i oppdrag å gi videregående opplæring. Disse utdanningstilbyderne setter også i gang opplæring på eget initiativ—og må da på vanlig måte kreve egenbetaling. En del voksne benytter seg av slike tilbud og betaler for opplæringen istedenfor å vente på at fylkeskommunen skal gi dem den gratis opplæringen de etter loven har rett på.» (s.22)

En intern departemental arbeidsgruppe i 2003 konkluderte med at studieforbundene fortsatt bør ha en sentral rolle i voksenopplæringssektoren.

Prosjektgruppen skrev i sin rapport (UFD-rapport 2003) at studieforbund og fjernundervisningsinstitusjoner har et godt utbygd apparat og bred kompetanse for å tilby voksne opplæring, og at de fortsatt bør ha en sentral rolle i å gi tilpasset formell og ikke-formell opplæring for voksne. (s.23)

For å vurdere økonomien i studieforbundene engasjerte utvalget NIFU STEP til å utarbeide en rapport. Her kommer svært interessante momenter inn. Bl.a. pekes det på at svak økonomi kan føre til at studieforbundene «tvinges» til å gå inn på aktiviteter og ordninger som er prioritert av myndighetene, dvs med tilhørende finansiering, i stedet for å følge egne målsettinger og demokratisk bestemte prioriteringer. Rapporten viser at økonomien i studieforbundene er svært sårbar, og at lokalavdelinger legges ned, med de følger det har for tilbud lokalt.

NIFU STEP kommenterer i sin rapport studieforbundenes opplevelse av redusert statstilskudd slik: «Gitt at de ordinære midlene som staten bevilger til et studieforbunds virksomhet er for knappe og studieforbundene allerede tærer på egenkapitalen slik flere informanter gir uttrykk for, kan forbundet bli presset til bestemte valg som samsvarer med statlige prioriteringer, i stedet for behov studieforbundene og deres medlemsorganisasjoner fanger opp. Samtidig har studieforbundene som frivillige, uavhengige organisasjoner et selvstendig ansvar for sin egen utvikling. Dette kan være lettere å ivareta i trange tider dersom man har tilstrekkelig egenkapital eller man har betalingssterke medlemsorganisasjoner i ryggen. Enklest ville det trolig være for sektoren dersom de generelle aktivitetsbaserte tilskuddene fra stat og kommuner lå på et langt høyere nivå slik at studieforbundene i langt større grad enn i dag kunne prioritere de oppgavene som de selv er de første til å se.» (s.38-39)

Studieforbund har inntil nylig tatt ut mesteparten av nedgangen i aktiviteten gjennom å tilby lengre kurs med flere deltakere. Det vil si at studieforbundene har effektivisert, og at tilbudene har endret karakter. Det siste året har aktiviteten i spredtbygde regioner gått ned, der den tradisjonelt har vært sterk. Dette kan ha sammenheng med denne endringen i tilbudet. Andre aktuelle forklaringer enn redusert tilskudd og endringer i tilbudet er endringer i brukernes preferanser og konkurranse med andre

tilbydere. Studieforbundene er ifølge NIFU STEPs undersøkelse nå svært sårbare som følge av presset økonomi; flere steder legges lokalavdelinger ned. (s.41)

Utvalget tar opp utfordringer knyttet til frivillig sektors uavhengighet av myndighetene.

Frivillige organisasjoner er et uavhengig talerør, og kan påvirke myndighetene. Sterk tilknytning til det offentlige, f.eks. gjennom offentlige tilskuddsordninger og målstyring, kan svekke denne uavhengigheten. (s. 55)

(...)Utfordringer studieforbundene står overfor, er i stor grad de samme som i frivillig sektor for øvrig. Offentlig finansiering er en sentral inntektskilde, men kan også representere en trussel dersom det knyttes for sterke krav om å innordne seg statlige mål-, styrings- og kontrollmekanismer. (s.56)

Her kommer interessante utsagn om styring, organisering og finansiering av studieforbundene. Organiseringen må innrettes effektivt, det snakkes om måloppnåelse og etterlyses modeller som er formåls effektive. Dette er uttrykk som i stor grad er nye og fremmedartede i studieforbundsverdenen.

Det er etter utvalgets oppfatning nødvendig å tydeliggjøre studieforbundenes roller og oppgaver. Målene for studieforbundenes virksomhet må bli klarere. Målene bør gi grunnlag for å definere hvordan styring, organisering og finansiering av studieforbundene kan innrettes, som grunnlag for å vurdere om målene nås på best mulig måte. Utvalget mener god dokumentasjon av studieforbundenes virksomhet er viktig for å gi innsikt i deres måloppnåelse og gi virksomheten nødvendig legitimitet.

Utvalget foreslår seks overordnede mål for studieforbundenes virksomhet. Disse målene er formulert både med utgangspunkt i den aktiviteten som i dag er tillagt studieforbundene, og i en tydeliggjøring av hvilke roller studieforbundene bør fylle i framtiden. I dette ligger det et potensial for både kontinuitet og fornyelse av den statlige styringen av studieforbundene.

- 1. Å bidra til å vedlikeholde og styrke demokratiet og legge grunnlag for bærekraftig utvikling ved å engasjere og utvikle aktive medborgere.*
- 2. Å gjøre det mulig for mennesker å påvirke egen livssituasjon.*
- 3. Å bekjempe utstøting og bidra til inkludering*

4. *Å bidra til motivasjon og tilgang til kunnskap og kompetanse for alle og slik møte behov i et samfunn og arbeidsliv i stadig endring*
5. *Å styrke kulturelt mangfold og øke deltagelse i kulturlivet*
6. *Å være en selvstendig arena for læring og et supplement til offentlige utdanningstilbud for voksne (s.81-82)*

Styring og organisering ses opp mot studieforbundenes samfunnsoppgave.

Operasjonaliserbare mål og formålseffektivitet er nye begreper.

(...) modeller for styring, organisering og finansiering må utledes av hva som er hensikten med studieforbundene, og av hvordan de på en best mulig måte kan nå de overordnede målene som er satt for virksomheten.

Samtidig må styringen og organiseringen av studieforbundene innrettes effektivt.

Dette betyr at rammene for studieforbundenes virksomhet må stimulere til bestemte typer aktiviteter som bidrar til måloppnåelse. Det er behov for å finne fram til modeller som er formålseffektive, slik at de overordnede målene for studieforbundenes virksomhet nås. Det er også andre hensyn som skal ivaretas og som ikke fanges opp av rene effektivitetskriterier, men som likevel er viktige for innretningen av modellene. Eksempel på dette er forholdet til andre samfunnsinstitusjoner og sektorer. Det er også viktig å understreke at de foreslåtte overordnede målene ikke er like enkle å operasjonalisere. Det kan vanskeliggjøre vurdering av formålseffektivitet i ettertid. Samtidig gir det studieforbundene et større handlingsrom med hensyn til hvilken type aktiviteter som kan legges inn i porteføljen. (s.82)

Utvalget vurderer flere mulige organisasjonsmodeller, hvorav en bygger på balansert målstyring. Dette la i tiden som fulgte en del føringer for myndighetenes forhold til studieforbundene. Blant annet ble det satt nye krav til minstepørrelse for godkjenning av studieforbund, og dette førte til en serie fusjoner med færre og større, men kanskje også mindre spesialiserte studieforbund.

Balansert målstyring fokuserer ikke bare på økonomisk resultat, men inkluderer alle fokusområder som er viktige for at en virksomhet skal nå sine mål. Balansert målstyring er i utgangspunktet et verktøy for å operasjonalisere visjoner, overordnede mål og strategier. Balansert målstyring gir støtte i vurderings- og korrigeringsfasen og kan derfor sies å utgjøre et kvalitetsutviklingsverktøy.

Grunnlaget for modell B er å ta utgangspunkt i de overordnede målene som skal definere virksomheten til studieforbundene i framtiden, (...). Modellen legger vekt på definerte formål for studieforbundenes virksomhet, (...) Modell B forutsetter at studieforbundene selv operasjonaliserer sine konkrete mål som grunnlag for rapportering av måloppnåelse og justeringer av tiltak for ytterligere å bedre måloppnåelsen. (...)

En modell inspirert av den svenske, (...), innebærer at studieforbundenes egne strategier for måloppfyllelse vil tillegges større vekt enn i en idealtypisk målstyringsmodell. (...) Studieforbundenes organisering må være så effektiv at den sikrer at minst mulig av ressursene går til administrasjon, og at mangfoldet ikke svekkes. Det kan være et spørsmål i et slikt perspektiv om tildeling via hele 20 studieforbund – som i dag – er hensiktsmessig for å sikre god drift, effektiv tildeling og støtte og oppfølging overfor det utøvende nivået som skal virkeliggjøre målene. (s.84)

Utvalget diskuterer også bruk av balansert målstyring nærmere senere i rapporten:

I vurderingen av den andre modellen – modell B – ser utvalget klare fordeler med et balansert målstyringssystem som inkluderer alle virksomhetsmål i studieforbundene. Det er også en stor fordel at studieforbundene må finne fram til god og hensiktsmessig operasjonalisering av de overordnede målene. Utvalget mener det er viktig at studieforbundene står fritt til å velge egne strategier og operasjonalisering for å nå de overordnede målene. En viktig forutsetning for at dette skal kunne skje på en god måte, er et finansieringssystem med klare insentiver til målrettet virksomhet. På den andre siden mener utvalget at balansert målstyring kan føre til merarbeid i forbindelse med rapportering om måloppnåelse i form av dokumentasjon og vurdering av resultatoppnåelse. Dette kan føre til mer administrasjon som må kompenseres. Rapportering bør ha en enkel form og gjennomføres på en måte som er i studieforbundets egen interesse for å kunne synliggjøre dets virksomhet. Økt fokus på målstyring kan også bidra til at mangfoldet av tiltak og aktiviteter svekkes, og at noe av vitaliteten i den virksomheten som i dag ligger i studieforbundene, forsvinner. (s.88)

Målvurdering og kontroll av studieforbundenes virksomhet er neste tema. Her står begrepet styringsparametere sentralt, men mer interessant er det at det samtidig advares mot at det offentliges styringsambisjoner blir for omfattende:

Styringsparametere skal direkte eller indirekte angi om virksomheten når sine mål i en gitt periode. Innenfor virksomheten og i grenselandet til omverdenen er kvalitets- og produktivitetsmål sentrale. I omverdenen er det viktig å måle effekter og brukernes opplevelser. I henhold til det statlige økonomiregelverket skal styringsparametere gi god helhetlig og balansert styringsinformasjon. Den enkelte styringsparameteren må vurderes særskilt ut fra påvirkbarhet, pålitelighet og verifiserbarhet. (s.102)

Utvalget understreker at kvalifisert bruk av styringsdata og bevissthet om de ulike leddene i styringsprosessen må til for at offentlig målvurdering og kontroll skal fungere i praksis. Ikke minst er det viktig at offentlige myndigheter er bevisste på at en omfattende del av virksomheten foregår i frivillig regi. Ambisjonene om kontroll og styring må tilpasses denne realiteten. Til dels finansierer medlemsorganisasjoner i studieforbundene kun en svært liten del av sin totale kursvirksomhet av statstilskudd. Da kan heller ikke offentlige styringsambisjoner bli for omfattende, med mindre statstilskuddet økes betraktelig. Behovet for offentlig kontroll bør lett kunne ivaretas når det offentlige bruker studieforbund til konkrete kampanjer og målsettinger. Der studieforbund er invitert til slik deltakelse, er det også naturlig med en styrt resultatoppfølging. (s. 105-106)

I oppsummeringen kommer utvalget igjen inn på formålseffektivitet.

Utvalget mener det vil gi samfunnsøkonomiske effekter å satse på en videreutvikling av studieforbundene, og at dette framgår av utvalgets arbeid. Utvalget forventer følgende viktige virkninger:

- *større, mer slagkraftige og kvalifiserte frivillige organisasjoner*
- *økt demokratisk deltakelse*
- *flere i befolkningen som deltar i livslang læring*
- *flere voksne som gjennomfører en grunnopplæring tilpasset egne behov*
- *styrking av basisferdighetene i befolkningen*
- *mindre forskjeller og større grad av integrering og inkludering*

Det er ikke mulig å angi detaljerte anslag på effektene. Utvalget vil likevel peke på at selv mindre forbedringer i formålseffektivitet vil kunne gi gevinster både for samfunnet, arbeidslivet og den enkelte. (s.110)

5.3. Tidsskriftet Studienytt 1971-1980

Dette kapittelet skal gi et tidsbilde fra 70-tallet, sett fra opplysningsorganisasjonenes perspektiv.

Min kilde er tidsskriftet Studienytt som ble utgitt av Samnemnda for studiearbeid, forløperen til Voksenopplæringsforbundet, studieforbundenes interesseorganisasjon. Det fungerte primært som meldingsblad til opplysningsorganisasjonene og deres medlemsorganisasjoner.

Jeg har valgt ut artikler fra 1971 til 1980 der organisasjonene og sentrale organisasjonsfolk kommer inn på verdigrunnlaget for virksomheten. Artiklene gjenspeiler organisasjonenes vurdering av egen rolle og eget verdigrunnlag i perioden med utarbeiding og implementering av verdens første Lov om voksenopplæring, som kom i 1976. Hvilke verdier legger de vekt på når målgruppen for informasjonen er organisasjonsfamilien internt?

I perioden 1971-1979 har jeg brukt generelle artikler. I 1979 startet imidlertid tidsskriftet en serie under vignetten «Vi banker på hos», der de har vært på besøk hos opplysningsorganisasjonene. Organisasjonene presenterer her hva de driver med og er opptatt av. Et utvalg av disse skal dekke både små og store studieforbund, og spennet mellom de mer innadrettede og de primært utadrettede/publikumsrettede studieforbundene.

Artiklene presenteres kronologisk, og titlene er tatt med. Artikkelsitatene er valgt ut og kommentert fra mitt ståsted som ansatt i sektoren fra 1998. Perioden ligger med andre ord forut for den tid jeg har førstehånds kjennskap til aktiviteten.

Hva er organisasjonenes oppgave på opplysnings- og opplæringssektoren?

Studienytt utgave 7/71, s 9-10

I artikkelen beskriver AOF sine oppgaver innen opplysningsarbeidet, og i tillegg til opplysningsarbeid beregnet på medlemmer og tillitsmenn fremhever de følgende:

Den andre store oppgaven vi har er å tilrettelegge voksenopplæringstilbud på et vidt emnefelt, - for publikum i sin alminnelighet. (...) Et av våre sentrale mål i denne

virksomheten er å nå ut til den del av befolkningen som bare har en mangelfull førstegangsutdanning som startgrunnlag. (...) (Leveraas 1971)

Leveraas starter med det som er viktigst for svært mange organisasjoner; kvalifisering og dyktiggjøring av egne medlemmer og sympatisører. Demokratibygging er også et helt sentralt motiv. Videre ser de bredt utad, men med sterk sosial profil, og de med svak førstegangsutdanning som målgruppe og «kundegrunnlag». Han presenterer i det følgende det han ser av viktige oppgaver i tiden framover i egen organisasjon, og viser den tette koblingen til Arbeiderpartiet:

«I AOF står vi nå over for en lang rekke konkrete, store oppgaver. For det første er vi, med utgangspunkt i det såkalte opplysnings- og utviklingsfond mellom LO og arbeidsgiverne, pålagt den praktiske side ved den fremtidige tillitsmannsopplæring i fagbevegelsen. (...)

For det andre: Partiet har bedt oss om å legge opp en systematisk opplæring av partiets tillitsmenn, både i organisasjonen – og de folkevalgte.

For det tredje står vi overfor en ekspansjon i vår utadvendte virksomhet som atter og atter aktualiserer kravet om kvalitet.. (...)

Men saken har også en annen side. Både AOF og Folkets Brevskole er interessert i å nå ut. For vår del er vi, som nevnt, villige til å satse mye på å snu strømmen, og skape en bedre rekruttering til voksenopplæring. Her er det organisasjonene som kan løse oppgavene. Vi har apparatet til å nå folk i deres egen situasjon, vi har apparatet som kan organisere nødvendig tilleggundervisning. (...)» (ibid.)

Organisasjonenes fellesuttalelse ved Samnemnda for studiearbeids 40 årsjubileum 17. april 1972

Studienytt utgave 4/72 s19-21

Som opplysningsorganisasjonenes fellesuttalelse i forbindelse med jubileet, kan vi her gå ut fra konsensus om de punktene som løftes frem.

Samnemnda for studiearbeid fremhever organisasjonskunnskap som motvekt mot ekspertstyring.

(...) En annen type ferdigheter som man kan skaffe seg i studieringer og kveldsskoleklasser, er slike ferdigheter som det å lede et møte, kunne ta ordet og uttrykke tanker og meninger og på en presis måte kunne arbeide med organisasjonsoppgaver og samfunnsoppgaver. Utallige er de organisasjonsledere og politikere som i studiearbeidet har slipt av formløse kanter og lært seg å opptre med selvtillit. (Samnemnda 1972)

Organisasjonsoppgavene og samfunnsoppgavene vokser i antall og vanskelighetsgrad. I alt for høy grad blir ledelsen overlatt til ekspertisen, til teknikerne. Demokratisk styring og kontroll har som absolutt forutsetning at tilstrekkelig mange skaffer seg kunnskap og oversikt nok til å kunne påvirke utviklingen i den retningen folkeopinionen krever. (...) (ibid.) (Samnemnda 1972)

Videre fremheves voksenpedagogikken organisasjonene har utviklet, og mulighetene som ligger i denne:

(...) Dette gir organisasjonene muligheten til å avbøte en stor vanskelighet som mange voksne bærer på: Skrekk for skoleklassen og dens avhøring og kateterundervisning. I studieringer og kveldsskolen er arbeidsformene friere og den voksne får tro på egnemuligheter og lyst til å prøve seg på ny. Vegene til kunnskapene og kulturverdiene blir farbar. (...)

Men de som har hatt et svakere startgrunnlag – enten fordi miljøet var svakt eller mulighetene ellers var små – de føler seg lite fristet til påny å sette seg på skolebenken. De er redde for å bli tapere enda en gang. Hvis det ikke blir gjort noe spesielt for å oppsøke dem og overtale dem til å bli med, kan man risikere at selv stor fremgang i voksenopplæringen bare leder til at «utdanningsgapet» mellom de upriviligerte og de mer privilegerte blir større, ikke mindre. De som best kan legge farbare bruer her, er organisasjonene som treffer folk hvor de er og kan tale overbevisende på deres eget språk. (...) (ibid.)

Til slutt blir man mer spesifikk på hva organisasjonene kan bidra med.

*I prinsippet skal voksenopplæringen stilles likt med førstegangsopplæringen, har Stortinget sagt. Med en bred folkeopinion i ryggen må organisasjonene kunne forutsette at denne prinsipperklæringen snart får full gyldighet. Selv da kan ikke organisasjonene garantere at alle kan nå frem til kulturverdiene og blir aktive i kulturmiljøer. Men organisasjonene kan garantere at **mulighetene** vil stå åpne for alle. (ibid.)*

Kvifor organisasjonane treng ein profil

Studienytt utgave 2-3/73 s 6-9

Dette er et innlegg fra generalsekretær i Noregs Ungdomslag, Oddvin Lundanes. Innlegget er skrevet i en periode preget av sterk økning i voksenopplæringsaktiviteten og oppfordrer til debatt. Innlegget er forholdsvis (selv)kritisk i formen:

Stort sett synest eg vår profil har vore bleik og lite skarp i kantan dei siste åra. Vi har nærast gått i ein statistisk rus. Statistikk kan måla avslutta aktivitet, men kan ikkje engasjere, skape politiske og sosiale holdningar. Det avgjerande slaget om organisasjonane sin plass i samfunnet vil ikkje først og fremst bli avgjord av kor mange studietiltak vi kan få i gang. Det avgjerande blir vårt samfunnsengasjement på alle plan, frå lokalplanet og oppover. (...) Opplysningsorganisasjonane har sitt historiske opphav nettopp i dette å ta aktiv del i samfunnslivet og sette den enkelte i best mogleg stand til å gjera seg gjeldande i avgjerdsprosessane. Til sine tider stod opplysningsorganisasjonane midt i eldlina i striden for sosial, økonomisk og juridisk rettferd. (Lundanes 1973)

Lundanes oppsummerer til slutt utfordringene slik han ser dem, og kommer så med et aldri så lite spark til myndighetene etter oppnevningen av lovkomiteen.

*-Undervisningskløfta har auka trass i undervisningsekspløsjonen.
-Nye sosiale skilje har meldt seg som følgje av ulik fordeling av opplæringsressursane.
-Den nye lova om voksenopplæring vil truleg avdekkje eit spenningstilhøve mellom organisasjonane og skoleverk/universitet som til ein viss grad har vore tildekka.
Då lovkomiteen skulle utpeikast hadde organisasjonane rekna med ei brei representasjon av organisasjonsfolk. Vi fekk to av medlemmene, og dette vil nok måtte merke framlegget til lov om voksenopplæring. Eg er freista til å kalle dette ei vidareføring av den striden det i si tid var mellom underklassane og embetsverket.
(...) (ibid.)*

Fra folketalernes tid til brevringens tid

Studienytt utgave 4/73, s 24-26

Artikkelen er skrevet av Jofred Stortrøen, rektor på Norges Bondelags Folkehøgskole på Mysen. Artikkelen er skrevet på oppfordring fra Studienytt. Stortrøen innleder med utgangspunkt i klassesamfunnet folkeopplysningen startet i, og setter dette i perspektiv.

Folkeopplysningen tok fra først av klart sikte på almuen, senere kalt folket. Et forslag om folkeopplysningsarbeid blant de kondisjonerte ville blitt mottatt som en spøk, til og med en svært taktløs spøk. (Stortrøen 1973)

Deretter kommenteres ekspertenes rolle i samfunnet.

Flere og flere av oss blir i dag fagfolk, eller i mer eller mindre grad eksperter. Men utenom dette ofte snevre fagområdet er vi i høy grad medlemmer av legfolket eller «folket». Graden av uvitenhet på områder utenfor faget kan være likefrem skremmende trass i betydelig «lærd» posisjon. Fagutdannelsen, ekspertisen, setter skille, den plasserer oss i båser, innsnevrer kunnskapsområdet og medvirker i en delvis asosial utvikling som gjør mottiltak nødvendig. (...) Folkeopplysningsarbeidet må da, som det vel også i vesentlig grad er i dag, være almendannende i videste forstand. Siktepunktet blir med andre ord ikke en del av folket, men hele folket. Dermed er vi ute etter å finne en mere brukbar plattform for posisjon enn den gamle, ikke ekspertens, men menneskets. (...) (ibid.)

Stortrøen er videre opptatt av forholdet til byråkratiet:

Det gjelder en bevisst målrettet opprusting av urvelgerne for å hindre maktoverføring fra demokratiet til et stadig sterkere nasjonalt og internasjonalt byråkrati, et byråkrati som mer og mer dirigeres av veldige private og statlige kapitalkonsentrasjoner. Det er ingen umulighet at vår verden i år 2000 dirigeres av noen relativt få private og eventuelt statlige konserner. Og i ledelsen vil det sitte folk som tror på bokholderiet alene. (ibid.)

Artikkelen tar til slutt opp forholdet mellom de som skal opplyses og de som skal opplyse:

(...) Vi kan da se tydelig konturene av et demokrati som på viktige områder bare har to muligheter for reaksjon, enten å akseptere, eller ikke å akseptere. (...) Det er der

hele folkets folkeopplysning må settes inn. Ikke at vi folkeopplyser «folket», men går inn for full opprustning av hele folket, dermed også oss selv. (ibid.)

Vi banker på: Studieforbundet Folkeuniversitetet

Studienytt utgave 3/79, s 18-21

Folkeuniversitetet presenterer sin formålsparagraf slik i Studienytt-artikkelen:

(...) Folkeuniversitetet vil bidra til å gi alle mennesker i voksen alder likestilling i adgang til kunnskap, innsikt og ferdigheter som fremmer den enkeltes verdiorientering og personlig utvikling og styrker grunnlaget for selvstendig innsats og samarbeid med andre i yrke og samfunnsliv. Folkeuniversitetets voksenopplærings- og kulturtilbud er basert på og tilpasset til deltakernes forutsetninger og de lokale forhold. (...) (Hoel 1979)

Om sitt formål, helt konkret, i 1979 oppsummerer de slik:

-Vi ser oss som et redskap som kan brukes av lokalmiljøene, av gruppe og enkeltpersoner for at disse skal kunne få de voksenopplæringstilbud de ønsker, sier informasjonssjefen, og fortsetter: - Vi er klar over at de ideelle og politiske organisasjonsskollegene våre gjør et godt og verdifullt arbeid, men vi mener det også er viktig at det finnes en organisasjon med tilbud til de uorganiserte, til de mer spontane og uetablerte grupper m.v. Vi ser på oss sjøl som et slikt alternativ. (ibid.)

Vi banker på: Venstres Opplysningsforbund

Studienytt utgave 4/79, s 10-12

Venstres Opplysningsforbund fremhever sin formålsparagraf i artikkelen «Vi banker på: Venstres Opplysningsforbund»:

Venstres Opplysningsforbund er et studieforbund som har til formål gjennom voksenopplæring, kulturarbeid og opplysningsvirksomhet, å hjelpe medlemmer og andre interesserte å skaffe seg kunnskap og innsikt slik at de kan møte de krav vårt samfunn og demokrati stiller. (Venstre 1979)

Sin oppgave i dagens samfunn beskriver de slik:

Situasjonen er bl.a. fremmedgjøring blant folk. (...) Avstanden mellom individ og samfunn – mellom «de som blir styrt og de som styrer» – er stor. (...) Vi mener at studiearbeidet som metode kan bidra til økt bevissthet og engasjement blant folk. (ibid.)

Vi banker på: Norsk Forbund for Psykisk Utviklingshemmede

Studienytt utgave 3/80, s 6-9

NFPU omtaler seg selv som en sosialpolitisk interesseorganisasjon og var på dette tidspunkt godkjent som selvstendig opplysningsorganisasjon. De er i dag medlemmer av et annet studieforbund under navnet Norsk Forbund for Utviklingshemmede. I denne sammenheng representerer de opplysningsorganisasjoner som primært retter aktiviteten mot egne medlemmer. De presenterer studiearbeidet og målgruppa slik:

(...) Gjennom studieringer i lagsmiljøet vil vi oppnå to ting: for det første å skolere våre medlemmer og tillitsmenn, for det andre å øke aktiviteten generelt. Som egen studieorganisasjon kan vi systematisere dette arbeidet, og samtidig får vi et relativt trygt økonomisk grunnlag for studievirksomheten. Generelt ønsker vi å nå hele samfunnet: vi arbeider for å endre folks holdninger til psykisk utviklingshemmede. Med studiearbeidet sikter vi oss likevel i første rekke inn mot psykisk utviklingshemmede, foreldre og pårørende. (...) (NFPU 1980)

I artikkelen påpekes det at utviklingshemmede får et mangelfullt opplæringstilbud:

*(...) De fleste utviklingshemmede får et svært mangelfullt opplæringstilbud. Voksenopplæringsloven åpner bare for **mulighet**, ikke **rettighet** til opplæring. (...) Men de utviklingshemmedes behov er stadig udekket, og her må organisasjonene og det offentlige dele ansvaret for at psykisk utviklingshemmede får samme adgang til hele spekteret av voksenopplæringstiltak som alle andre. (ibid.)*

Psykisk utviklingshemmede har tradisjonelt hatt et vanskelig forhold til skoleverket, noe følgende sitat viser godt:

I tida etter andre verdenskrig bygget man ut store, sentrale institusjoner som ofte hadde mer enn 300 pasienter. (...) For de fleste utviklingshemmede innebar denne særomsorgen ikke noe virkelig behandlingstilbud. Det var snarere tale om en ren oppbevaring og bortgjemming av mennesker. Store grupper psykisk utviklingshemmede ble f.eks. betegnet som «ikke opplæringsdyktige»; dette sier mye om det menneskesyn som preget denne særomsorgen. (ibid.)

5.4. Hjemmesider og nettartikler 2015-2017

Dette kapittelet er todelt. Først kommer informasjon fra studieforbundenes egne hjemmesider, deretter artikkelstoff fra Voksenopplæringsforbundets hjemmeside, som gir mer sektorbasert informasjon.

5.4.1. Informasjon fra organisasjonenes egne hjemmesider

Her har jeg sett nærmere på hvordan studieforbundssektoren presenterer seg selv i dag. Som kilde i denne delen, bruker jeg forbundenes egne hjemmesider. All informasjon er hentet ut 2/1-15.

Kun faner som berører studieforbundenes verdigrunnlag og prioriteringer er brukt. Likeledes har jeg gjort et utvalg blant, og har bestrebet meg på å få med både store og små, de mer «interne» og de utadrettede studieforbundene.

Studieforbundet AOF

AOF sier dette om kompetanse på sin hjemmeside:

*Riktig kompetanse er en forutsetning for å mestre forandringer. Det gir trygghet og fremmer utvikling og vekst. (...) Vi ser på kompetanse både som et dynamisk og et skjønnsmessig begrep. Dynamisk fordi kompetanse må kunne anvendes, utvikles og endres over tid. Skjønnsmessig fordi det må måles i forhold til noen vilkår; en aktivitet, en handling, et mål, en ferdighet eller for å kunne gi mening. Kompetanse beskriver både en tilstand og en kvalitet. Gjennom gode prosesser, refleksjoner og læring hjelper vi kunden til å nå sine kompetansemål.
(Studieforbundet AOF u.å.)*

Studieforbundet Funkis

Studieforbundet Funkis (tidligere Funksjonshemmedes studieforbund) legger på sine nettsider vekt på mestring og samfunnsengasjement.

Funkis' mål for kursvirksomhet og læring er å hjelpe den enkelte til et mer meningsfylt liv, mestre utfordringer som funksjonshemninger kan føre til og delta aktivt i samfunns-, organisasjons- og kulturliv. (Studieforbundet Funkis u.å.)

Videre er de opptatt av bevisstgjøring og synliggjøring av kompetanse:

- *arbeide for at opplæringsvirksomheten skal føre til bevisstgjøring av den enkeltes ressurser og kvaliteter. Den skal rettes mot å øke livskvaliteten for den enkelte, og mot å bedre og synliggjøre kompetanse i forhold til annen utdanning og arbeidsliv (ibid.)*

Kristelig studieforbund (K-stud)

K-stud kommer inn på verdier allerede i introduksjonen på hjemmesiden www.k-stud.no:

Kristelig studieforbund (K-stud) er et pedagogisk samarbeidsorgan som arbeider for å fremme og styrke studiearbeidet i menigheter, organisasjoner og institusjoner.

K-stud er et stimulerende, kreativt og utviklingsorientert pedagogisk kompetansemiljø for kristne trossamfunn, ideelle organisasjoner og institusjoner. (...)

K-stud fremmer opplæring som gir menneskelig og åndelig utvikling og styrker muligheten til å møte behovene i samfunns- og arbeidsliv. (K-stud u.å.)

Organisasjonen er også opptatt av å skape læringsarenaer:

Vår visjon er å skape gode læringsarenaer for troen og livet. Vi skal styrke den pedagogiske virksomheten i medlemsorganisasjonene og stimulere til samarbeid mellom medlemmene. (...) (ibid.)

Sosialistisk Venstrepartis Studieforbund (SVSF)

Studieforbundet presenterer seg slik på www.svsf.no:

Sosialistisk Venstrepartis Studieforbund (SVSF) er et studieforbund for Sosialistisk Venstreparti og Sosialistisk Ungdom.

SVSF har som formål at det skal være mulig for alle som bor i Norge å bli kjent med og lære om sosialistisk politikk i skapende og trygge fellesskap. Organisasjonen skal i sin virksomhet organisere og legge forholdene til rette for folkeopplysning og opplæring i medlemsorganisasjonene, (...)

Sosialistisk Venstrepartis Studieforbund setter det skapende mennesket i sentrum ved å legge til rette for:

- *Personlig utvikling og læring på egne premisser*
- *Heving av kompetanse og kunnskap*
- *Erfaring med demokratisk organisasjonspraksis (SVSF u.å.)*

Studieforbundet Solidaritet (SO)

SO presenterer seg selv og verdigrunnlaget slik på www.studieforbundetso.no:

SO Studieforbundet Solidaritet er:

- *en paraplyorganisasjon for 35 organisasjoner og foreninger som bl.a. driver ulike former for studiearbeid og læring.*
- *et ressurs- og kompetansesenter for aktiv og deltakerstyrt læring.*
- *en flerkulturell møteplass.*
- *et forum for kritisk tenking og debatt.*
- *et virkelig alternativ.*

I SOs formålsparagraf heter det:

SO skal arbeide for et likeverdig, solidarisk og antirasistisk samfunn, gjennom å

utvikle, organisere og gjennomføre studie-, opplysnings- og kulturtiltak for å:

- uttrykke menneskeverdet og menneskets rettigheter og plikter i et sosialt og likeverdig fellesskap*
- øke enkeltindividets muligheter til å ta del av og kritisk sette seg inn i samfunnspolitiske spørsmål og derigjennom øke sine muligheter til samfunnspolitisk engasjement og økt selvfølelse*
- skape forståelse for, kunnskap om og innsikt i den egne og andre kulturers egenart, nasjonal og internasjonal solidaritet og forholdet mellom den rike og den fattige delen av verden*
- øke kunnskapen om regionale og globale miljøproblemer og forståelse for nødvendigheten av bærekraftige alternativer til dagens økonomiske vekstpolitikk*
- motvirke rasisme, fremmedhat og andre former for undertrykkelse. (Studieforbundet Solidaritet u.å.)*

Senterpartiets Studieforbund

På Senterpartiets Studieforbunds nettsider knyttes organisasjonens verdier til ordene kunnskap, innsikt og utvikling:

Kunnskap er grunnlaget for all aktivitet i SpS, og startpunktet/utgangspunktet for all politikkutforming i Senterbevegelsen.

Innsikt handler om å forstå kunnskapen og å bruke forståelsen til å finne løsninger på vår tids politiske spørsmål.

Utvikling oppnår vi når løsningene settes i verk, enten det er for å forandre samfunnet eller å drive vår egen politiske bevegelse framover. (Senterpartiets Studieforbund u.å.)

Voksenopplæringsforbundet (VOFO)

Voksenopplæringsforbundet (VOFO) er studieforbundenes interesseorganisasjon og tas med som en oppsummering av denne bolken. De har lagt lite vekt på samlet fremstilling av verdigrunnlag, men det skinner likevel gjennom mye ved deres utvalg av stoff på hjemmesiden www.vofo.no sett under ett. Dette kommer jeg tilbake til i neste bolk. Med andre utvalgsriterier her, ville sammenligningsgrunnlaget med studieforbundene forsvinne.

Vofo presenterer seg slik:

VOFO er en demokratisk organisasjon med 15 studieforbund som medlemmer. Studieforbundene har til sammen 487 medlemsorganisasjoner.

VOFOs hovedmål er å styrke studieforbundenes rammevilkår i arbeidet med å gi voksne læringsmuligheter gjennom frivillige organisasjoner. Dette gjør vi med politisk påvirkningsarbeid og myndighetskontakt, kommunikasjonsarbeid, kompetanseutvikling og nettverksbygging internt og eksternt. (Voksenopplæringsforbundet u.å.)

5.4.2. Artikler fra Voksenopplæringsforbundets hjemmeside

Her har jeg samlet et utvalg nettsaker publisert på Voksenopplæringsforbundets nettsider (www.vofo.no) i perioden 2016-2017. Jeg har valgt saker som sier noe om hvem aktørene på sektoren er, og hva den er opptatt av. Alle nettsaker er hentet ut 2/4-17. Artiklenes overskrifter er tatt med og står i uthevet skrift.

Kompetanse er vår viktigste ressurs

Denne nettsaken er skrevet i anledning fremleggingen av ny nasjonal kompetansestrategi i regi av staten og ti strategiparter. I starten konkretiserer kunnskapsministeren, hvorpå generalsekretæren i Voksenopplæringsforbundet oppsummerer. Saken er et eksempel på områder der det legges føringer på aktiviteten i opplysningsorganisasjonene, men der de samme organisasjonene faktisk har vært med på å utvikle strategien. Samarbeidspartner og bidragsyter eller gissel?

Kunnskapsministeren oppsummerer i artikkelen arbeidet videre:

- Det er tre områder vi skal jobbe videre med. Det ene er hvordan vi bedre kan dokumentere kompetansen folk opparbeider i arbeidslivet. Her er et pilotprosjekt i gang. Det andre er å sikre at vi utnytter den enkeltes kompetanse bedre, for eksempel hos innvandrere. Dette er nasjonalformuen vår, og vi har ikke råd til at den går til spille. Det tredje handler om å sikre at regionene i det ganske land har tilgang til den kompetansen de trenger til å utvikle sitt regionale arbeidsliv. Det krever samarbeid mellom industri og regional utdanning, og nettopp dette samarbeidet utgjør bunnen strategien skal bygge på, understreket han.
(Voksenopplæringsforbundet u.å. b)

Vofos generalsekretær oppsummerer til slutt:

- Det er svært lovende nettverk som er bygget mellom partene under strategiarbeidet, og vi håper nettet er sterkt og holder i det videre samarbeidet. Frivilligheten kan nå ut til mange som kanskje ikke oppsøker utdanning og som ikke er i arbeid.

Hun trakk fram tre suksesskriterier for det videre arbeidet: det regionale samarbeidet, evnen til å bygge bro mellom læringsarenaer og sektorer, og til å utvikle en kultur for livslang læring i frivilligheten, i næringslivet og i det offentlige. (ibid.)

Publisert: 03.02.2017

Klar for Kompetansepluss frivillighet

Denne nettsaken presenterer det offentliges utlysning av midler til programmet *Kompetansepluss frivillighet*. Dette er en utvidelse av ordningen med midler til kursene Basiskompetanse i arbeidslivet som har gått noen år. Dette er kurs beregnet på dem med svake basisferdigheter i lesing, regning og IKT. Nytt er at tilbudet skal gis som en del av frivillig sektors ordinære kurs, altså en funksjonsutvidelse av eksisterende kurs.

Endelig er den her, - tildelingen fra Kompetansepluss frivillighet. 79 organisasjoner mottar nær 25 millioner kroner for å kurse voksne i lesing, skriving, regning, og muntlige og digitale ferdigheter. Mange studieforbund og deres medlemmer vil motta

tilskudd, og da er det betimelig at VOFO holder kurs denne måneden om hvordan lag og foreninger kan gi opplæring i grunnleggende ferdigheter som del av foreningens eksisterende kurstilbud. (...)

- Det er veldig inspirerende å se hvor raskt studieforbundene og deres medlemmer snur seg rundt når nye opplæringsbehov melder seg. Det styrker sektorens rolle som springbrett til videre læring, uttaler generalsekretær Gro Holstad i VOFO. - Kompetansepluss handler om å integrere opplæring i språk, skriving, regning eller data i vår sektors opplæringsvirksomhet. (...) - Kompetansepluss er et viktig instrument både i kompetanse- og inkluderingspolitikken, understreker hun.

Læringsarenaen i ideell og frivillig sektor er mangfoldig og stor. I følge dagens pressemelding fra Kunnskapsdepartementet, skal kursene blant annet foregå i humanitære organisasjoner, kriesentre, frivillighetssentraler, husflidslag, fengsler og bibliotek.

– De frivillige organisasjonene treffer voksne på ulike arenaer og livssituasjoner. Voksne som ikke er i jobb har også behov for ny kompetanse. Ofte kan påfyll av kompetanse bidra til å sikre deres deltagelse i samfunnslivet, noe som igjen kan bidra til å få jobb, sier direktør Gina Lund i Kompetanse Norge som har det praktiske ansvaret for tilskuddsordningen.

Kompetansepluss er et av virkemidlene i regjeringens kompetansepolitikk. Den største delen av midlene går til opplæringstiltak for folk som er i jobb, og opplæringen foregår på arbeidsplassen. For Kompetansepluss frivillighet skal opplæringen skje på den frivillige læringsarenaen. (Voksenopplæringsforbundet u.å. c)

Publisert: 03.03.2017 Oppdatert: 21.03.2017

Spydspiss i tilrettelagt opplæring

Her er det studieforbundet Funkis som presenterer sine arbeidsmetoder og understreker den store betydningen tilrettelegging på kurs kan ha. Studieforbundene har en egen tilskuddspott kalt tilretteleggingsmidler, som skal sikre lik tilgang på kurs for alle, ved at ekstrakostnader til nødvendig tilpasning av kursene og kursdeltakelsen dekkes.

(...) Tretti frivillige, ansatte og studieledere fra medlemsorganisasjoner møtte opp til Studieforum som Funkis inviterer til to ganger i året. Formålet er å informere om satsingsområder og utviklingsprosjekter, skape en arena der medlemmer kan hente inspirasjon og idéer til eget studiearbeid og utveksle erfaringer med andre organisasjoner. Integrering var tema for årets første samling (...).

(...)

Gjennom Funkis stud-app utvikler de fremtidens nettkurs og informasjonsmodell basert på mobil læring og nano-, eller mikrolæring. Prosjektet har fått støtte fra Extrastiftelsen, og flere nye apper er på vei. De har også satt sammen en teknologisk plattform som medlemmer kan bruke for å lage egne og felles kursmaler, apper og videosnutter til rekruttering, motivasjonsarbeid og små fristelser på hva kurs kan inneholde. Deltakerne spleiser på kostnadene med en beskjeden årlig sum, og møtes jevnlig i nettforum. Her lærer de hvordan å bruke enkle digitale verktøy, de jobber sammen, deler idéer og får veiledning i sine prosjekter.

(...)

Tilrettelegging er en stor sak for studieforbundet, og en forutsetning for at medlemmer skal kunne delta i kursaktiviteter. Mange kurs krever mye tilpasning og rigging for å gjøre dem tilgjengelige for alle. (...)Hver enkelt organisasjon har beskrevet sine generelle og særskilte tilretteleggingsbehov, og denne kompetansen er samlet og formidlet videre. Slik er Funkis blitt en spydspiss for tilrettelagt opplæring både i Norge og internasjonalt.

(...)- Vi har sett at folk med store hull i CVn kan komme seg tilbake i arbeidslivet med organisasjonskompetanse som springbrett. Det er jo i organisasjonslivet folk møtes når de står utenfor arbeidslivet, påpeker hun.(...) - Mange hos oss har jo gått glipp av mye opplæring og skole i oppveksten på grunn av sykdom. Den lærings- og mestringsopplevelsen de ikke fikk i det ordinære skoleløpet er vi stolte over å bidra til at våre kursdeltakere får tilbake! (Voksenopplæringsforbundet u.å. d)

Publisert: 03.03.2017 Oppdatert: 03.03.2017

I framtida må alle lære - overalt!

I denne nettsaken ses hele sektoren i lys av den felles nasjonale kompetansepolitiske strategien som er vedtatt. Studieforbundenes muligheter til å bidra er fellesnevneren.

Først kommer viktige betraktninger om motivasjon, læring og mestring

De i blant oss som har lite formell utdanning og lave grunnleggende ferdigheter mangler ofte også læringsmotivasjon. Barrierene for læring i voksen alder er høye i denne gruppen. Hverken kommunal voksenopplæring eller andre instanser har lyktes i å rekruttere de som trenger det mest tilbake til læringslivet.

Frivillig sektor har potensial til å nå fram og vekke læringslysten, det vet studieforbundene av erfaring. Én viktig drivkraft er at læringen handler om noe målgruppen er interessert i. For de med dårlig erfaring fra skolen er det viktig at læringen skjer innenfor trygge rammer, gjerne med mennesker de føler felleskap med. Det er på disse områdene frivillig sektors læringsarena har sin styrke.

Deltakelse i læring er verdifullt for alle uansett utdanningsnivå. Det vedlikeholder evner til å ta inn ny informasjon og bruke den på nye oppgaver. For de med lave grunnleggende ferdigheter kan læring på interesse- og ferdighetskurs i organisasjonslivet være starten på et lengre læringsløp.

Å mestre selve læringen kan være et betydelig læringsmål. Det krever nytenkning om hva som skal læres, og at vi har flere trinn på planen i opplæringsstrategien. Trinn 1 er å vekke læringslyst og utvikle mestringsfølelse, enten det er på kurs i håndverksfag, hverdagsdata, språk eller i kor. Trinn 2 handler om å bygge på mestring derfra og motivere deltakere til lære mer.

(Voksenopplæringsforbundet u.å. e)

Deretter kommenteres ulike nøkkelkompetanser for livslang læring:

Når omstilling skjer raskere og raskere, blir andre ferdigheter også grunnleggende. Læringskompetanse blir kanskje den mest grunnleggende, men også samarbeidsevner, kulturkompetanse og sosiale ferdigheter blir viktige. I internasjonal sammenheng er dette omtalt som «nøkkelkompetanser for livslang læring».

Den frivillige læringsarenaen har mange verktøy for å bygge og vedlikeholde læringsevner. Deltakelse i kor og håndverksfag gir ferdigheter utover sang- og

håndverksteknikker. Her utvikles evner til samarbeid, kommunikasjon og arbeidsdisiplin.

For dem med lite utdanning kan denne læringa bidra til å bygge læringsevne, og for dem med høy utdanning kan den bidra til vedlikehold og læringslyst. Og det trenger vi. For framtida er omstillingens tid, og da må vi lære hele tiden – overalt. (ibid.)

Publisert: 03.02.2017 Oppdatert: 06.02.2017

Øremerking skaper mer byråkrati og utfordrer personvernet

I denne artikkelen protesterer Voksenopplæringsforbundet mot forslaget om å binde 10% av statstilskuddet til tiltak rettet mot inkludering og utenforskap. Tiltaket ble ikke gjennomført.

- Regjeringens forslag til å øremerke ti prosent av opplæringstilskuddet og knytte det til mål om inkludering og utenforskap, har flere problematiske sider ved seg, sier VOFOs generalsekretær Gro Holstad i forbindelse med budsjettøringen i Stortinget.

- Som vi tidligere har sagt, er vi fornøyde med at regjeringen vil holde bevilgningene på dagens nivå. Tilskuddet utgjør en liten, men forutsigbar grunnfinansiering slik at organisasjoner, lag og foreninger kan starte opp kurs- og opplæringsvirksomhet som det er behov for og ønske om i lokalmiljøet eller blant medlemmer. Men vi håper Stortinget stanser forslaget om å øremerke ti prosent av tilskuddet. For det første er tilskuddordningen til opplæring i frivillig og ideell sektor fri, fleksibel og favner bredt. For det andre støtter mye av aktiviteten opp om både målene om inkludering og de andre målene i voksenopplæringsloven, sier Holstad.

- Det er viktig å ivareta denne bredden og at vi finner stadig bedre måter å vurdere og å rapportere om hvordan vi når de ulike målene. Imidlertid er det slik at deltakerne ikke blir bedt om å registrere personopplysninger knyttet til sosial status, økonomi og tilknytning til arbeidsmarkedet. Dette er også utfordrende for personvernet. Etter vårt syn i seg selv inkluderende at man kan komme som deltaker uten at man blir spurt om status av denne typen.

- Vi forstår at særlig den aktuelle situasjonen med mange nye flyktninger som skal integreres og endringer i arbeidsmarkedet, gjør det ønskelig at også frivillig sektor skal bidra. Men det er ikke en god løsning å spise seg inn på en ordning som bygger

et godt fundament for nettopp vilje til å se på ekstra muligheter. Uten dette vil øremerkingen av midler i praksis utgjøre et kutt i tilskuddet til opplæring i frivillige organisasjoner. Dette medfører at vi på sikt står dårligere rustet til og nå grupper som trenger et tilbud. Det trengs friske midler for å stimulere til vekst på et område. Disse midlene må ikke tas fra det solide grunnlaget departementet ønsker at vi skal bygge videre på, avslutter Holstad. (Voksenopplæringsforbundet u.å. e)

Publisert: 27.10.2015 Oppdatert: 09.12.2016

Frokostmøte om rapportering

Tema her er rapportering til myndighetene på studieforbundenes felles overordnede mål definert i den nye Voksenopplæringsloven. Utgangspunktet er misnøye fra det offentlige med rapporteringen, og saken er interessant fordi den viser spenningen mellom sektoren og det offentlige som følge av implementeringen av elementer fra balansert målstyring.

På årets første frokostmøte tar vi opp et tema som berører en del av studieforbundenes eksistensgrunnlag. Det handler om rapportering på overordnede mål som viser hvordan studieforbundene leverer på sitt samfunnsoppdrag.

Kunnskapsdepartementet kommenterte kvaliteten på rapporteringen i årets budsjettkommentarer. Siden da har VOFO vært i dialog både med KD og Kompetanse Norge for å forstå hva som kreves. (...)

Mange politikere i dagens Kirke-, utdannings- og forskningskomité har et hjerte for studieforbundene, men flere etterlyser en sterkere dokumentasjon av hva vi sammen får til. En styrking av rapporteringen på overordnede mål er ett viktig skritt mot å gi en slik dokumentasjon. (Voksenopplæringsforbundet u.å. f)

Publisert: 31.01.2017 Oppdatert: 31.01.2017

Vi går nå videre til oppsummeringen av sentrale funn fra empiriens.

6. Sentrale funn fra empirien

Gjennom arbeidet med empirien stod det etter hvert klart fram for meg, at det har vært en bevegelse i perspektivbruken i perioden mellom de to epokene, og at endringen tilsynelatende har kommet fra myndighetshold. Under oppsummerer jeg hovedfunnene, og tar med noen korte sitater fra empirien for å belyse funnene.

Epoke 1: 1970-tallet	Epoke 2: 2007-2017
NOU 1972:41 Vaksenopplæring for alle	NOU 2007:11 Studieforbund – læring for livet
<p>1. Både myndigheter og organisasjonene står for et overveiende sosiokulturelt perspektiv.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Illustrerende sitater fra empirien: • «Målet må vere at kvar og ein så lenge han eller ho lever, skal få vilkår til å vekse, som individ og som ansvarleg samfunnsmenneske, gjennom aktivitetar, det vere seg i yrke eller i fritid» • «Organisasjonene har etter hvert fjernet seg mer og mer fra «kateterundervisningen» og «klassen» og har utviklet samarbeidet i gruppa etter metoder som passer til voksne menneskers situasjon og aktuelle behov.» • «Vaksenopplæring er lekk i eit utdanningssystem som tek sikte på å leggje til rette vilkår for livslang vokster for kvar og ein, som individ og som samfunnsmenneske, gjennom opplæring i yrke og/eller i fritid.» 	<p>1. Sterk draging mellom sosiokulturelt og strukturelt perspektiv. Organisasjonene holder på det sosiokulturelle, mens myndighetene prøver å ivareta begge parallelt.</p> <p>2. Målstyring introduseres</p> <ul style="list-style-type: none"> • Illustrerende sitater fra empirien: • «Erkjennelsen av at læring tilegnes på forskjellige arenaer og i ulike sammenhenger gjennom hele livet, både i et livslangt og livsvidt perspektiv, har gitt et utvidet læringsaspekt med større valgfrihet for den enkelte og muligheter til å realisere egne ønsker og behov.» • «Frivillige organisasjoner er et uavhengig talerør, og kan påvirke myndighetene. Sterk tilknytning til det offentlige, f.eks. gjennom offentlige tilskuddsordninger og målstyring, kan svekke denne uavhengigheten.» • «Målene for studieforbundenes virksomhet må bli klarere.» • «Modell B forutsetter at studieforbundene selv operasjonaliserer sine konkrete mål som grunnlag for rapportering av måloppnåelse og justeringer av tiltak for ytterligere å bedre måloppnåelsen.»

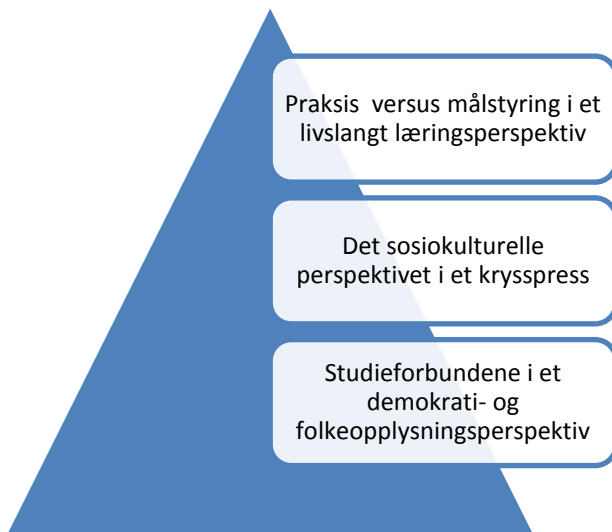
Tidsskriftet Studienytt (Epoke 1)	Hjemmesider og nettartikler (Epoke 2)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Sosiokulturelt perspektiv. 2. Ivaretagelse av folkeopplysningsarven og demokrati-perspektivet. 3. Kritisk refleksjon over egen rolle. <ul style="list-style-type: none"> • Illustrerende sitater fra empirien: • «Demokratisk styring og kontroll har som absolutt forutsetning at tilstrekkelig mange skaffer seg kunnskap og oversikt nok til å kunne påvirke utviklingen i den retningen folkeopinionen krever.» • «Folkeuniversitetets voksenopplærings- og kulturtilbud er basert på og tilpasset til deltakernes forutsetninger og de lokale forhold.» • «Vi mener at studiearbeidet som metode kan bidra til økt bevissthet og engasjement blant folk.» 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Det sosiokulturelle perspektivet løftes fram av organisasjonene, mens de samtidig tilpasser seg et strukturelt perspektiv i kontakt med myndighetene. 2. Lite refleksjon over egen rolle <ul style="list-style-type: none"> • Illustrerende sitater fra empirien: • «Kompetanse beskriver både en tilstand og en kvalitet. Gjennom gode prosesser, refleksjoner og læring hjelper vi kunden til å nå sine kompetansemål.» • «Vi har sett at folk med store hull i CVn kan komme seg tilbake i arbeidslivet med organisasjonskompetanse som springbrett.» • «For de med dårlig erfaring fra skolen er det viktig at læringen skjer innenfor trygge rammer, gjerne med mennesker de føler felleskap med» • «En styrking av rapporteringen på overordnede mål er ett viktig skritt mot å gi en slik dokumentasjon. «

Tabell 6. Funn fra empirien

I analysen i neste kapittel, vil jeg se nærmere på dragningene mellom strukturperspektivet og det sosiokulturelle perspektivet i studieforbundssektoren. Hvilken påvirkning har sektoren opplevd fra den ene epoken til den andre?

7. Analyse

I dette kapittelet er fokus satt på ulike perspektiver på studieforbundene. Vi starter med det grunnleggende: Hva er studieforbund, og hvordan kan de plasseres i et demokrati- og folkeopplysningsperspektiv? Deretter ser vi nærmere på to omganger med dragninger mellom en strukturell og en prosessuell tilnærming til feltet, før vi til slutt ser nærmere på hvordan innføringen av elementer fra New Public Management, herunder målstyring, har påvirket sektoren de siste årene. Oppbyggingen av kapittelet fremgår også av figuren under. Analysen bygges opp fra det generelle til det spesielle:



Figur 4. Analysekapittelets struktur

7.1. Studieforbundene i et demokrati- og folkeopplysningsperspektiv

7.1.1. Studieforbundenes egne perspektiver

Fra innledningskapittelet husker vi at et studieforbund er en ideell organisasjon som har voksenopplæring som hovedformål, og som består av to eller flere medlemsorganisasjoner.

Videre at det i dag finnes 15 godkjente studieforbund i Norge, og at disse har mer enn 470 medlemsorganisasjoner og 40 000 studietiltak for mer enn 500 000 deltakere årlig.

Voksnes læring i studieforbundene bygger på like muligheter til læring for alle, og på demokratiske læringsformer i et livslangt og livsvidt læringsperspektiv.

Studieforbundenes virke er på mange måter tuftet på idealisme og filantropi. (*Av gresk filos, venn; og anthropos, menneske*)

Filantropi innebærer å handle til beste for andre, uten tanke på økonomisk vinning.

Folkeuniversitetet er godt egnet til å belyse studieforbundenes forhold til filantropien:

Organisasjonen startet i 1865 som *Studentenes Fri Undervisning*, der studenter brukte av fritiden til ulønnet, gratis undervisning. At studieforbundene fortsatt per definisjon er ideelle, og dermed non-profit, organisasjoner, harmonerer også godt med den filantropiske tradisjonen.

Folkeuniversitetets formålsparagraf fra 1979 fokuserer på likestilt adgang til kunnskap i samsvar med den enkeltes forutsetninger og behov. Dette er en krevende ambisjon som også plasserer organisasjonen innenfor det sosiokulturelle perspektivet på kunnskap: De fokuserer på en undervisningssituasjon som fremmer den enkeltes verdiorientering, personlige utvikling og selvstendighet.

(...) Folkeuniversitetet vil bidra til å gi alle mennesker i voksen alder likestilling i adgang til kunnskap, innsikt og ferdigheter som fremmer den enkeltes verdiorientering og personlig utvikling og styrker grunnlaget for selvstendig innsats og samarbeid med andre i yrke og samfunnsliv. Folkeuniversitetets voksenopplærings- og kulturtilbud er basert på og tilpasset til deltakernes forutsetninger og de lokale forhold. (...) (Hoel 1979)

Dette harmonerer godt med kunnskapsspredning i et sosiokulturelt perspektiv: Det legges til rette for sosial interaksjon, og lages arenaer for refleksjon og diskusjon. Uformell læring vektlegges. (Gotvassli 2015: 27)

Studieforbundene har tradisjonelt vært opptatt av de som av ulike grunner blir stående utenfor i samfunnet. Fokus har ofte vært at demokratiet skal omfatte alle. Selv i et samfunn som fokuserer på likestilling, kan det være grupper som bevisst eller ubevisst holdes utenfor, til og med hjemmel i lovverket. Utviklingshemmede har vært en slik gruppe. Kanskje er det slik ennå?

*(...) De fleste utviklingshemmede får et svært mangelfullt opplæringstilbud. Voksenopplæringsloven åpner bare for **mulighet**, ikke **rettighet** til opplæring. (...) Men de utviklingshemmedes behov er stadig udekket, og her må organisasjonene og det offentlige dele ansvaret for at psykisk utviklingshemmede får samme adgang til hele spekteret av voksenopplæringstiltak som alle andre. (NFPU 1980)*

Innenfor et strukturelt kunnskapssyn kan man argumentere for at noen mennesker ikke kan ha utbytte av organisert opplæringsvirksomhet. Sitatet under oppsummerer ståa på 70-tallet hvor psykisk utviklingshemmede var samlet på store sentralinstitusjoner, for eksempel Hallsetheimen i Klæbu, som var i drift fra 1917 til 1996.

Store grupper psykisk utviklingshemmede ble f.eks. betegnet som «ikke opplæringsdyktige»; dette sier mye om det menneskesyn som preget denne særomsorgen. (NFPU 1980)

Funksjonshemmedes organisasjoner har lenge og med stort hell arbeidet for å habilitere og engasjere sine medlemmer. Studieforbundet Funkis har klare mål for dette:

Funkis' mål for kursvirksomhet og læring er å hjelpe den enkelte til et mer meningsfylt liv, mestre utfordringer som funksjonshemninger kan føre til og delta aktivt i samfunns-, organisasjons- og kulturliv. (Studieforbundet Funkis 2017)

Mestring og aktiv samfunnsdeltakelse for den enkelte tyder på bevisst plassering i det sosiokulturelle perspektivet, men også fokus på demokratiperspektivet.

K-stud (Kristelig Studieforbund) er opptatt av *arenaer*, og bidrar med en tydeligere åndelig dimensjon til arbeidet

Vår visjon er å skape gode læringsarenaer for troen og livet. Vi skal styrke den pedagogiske virksomheten i medlemsorganisasjonene og stimulere til samarbeid mellom medlemmene. (K-stud 2015)

I et sosiokulturelt perspektiv spres kunnskap gjerne gjennom å lage arenaer for refleksjon og diskusjon. (Gotvassli 2015: 15).

Praktisk organisasjonsarbeid har vært en betydelig del av aktiviteten i nesten alle studieforbundene. Parallellene mellom organisasjonsdemokratiet og samfunnsdemokratiet er åpenbare, og har kvalifisert mange uten formell utdanning til jobber og verv innen politikken.

(...) En annen type ferdigheter som man kan skaffe seg i studieringer og kveldsskoleklasser, er slike ferdigheter som det å lede et møte, kunne ta ordet og uttrykke tanker og meninger og på en presis måte kunne arbeide med organisasjonsoppgaver og samfunnsoppgaver. Utallige er de organisasjonsledere og politikere som i studiearbeidet har slipt av formløse kanter og lært seg å opptre med selvtillit. (Samnemnda 1972)

Her er vi tilbake på det prosessuelle, der kunnskap er bundet til sosiale og kulturelle situasjoner og oppstår når folk arbeider sammen. (Gotvassli 2015. 27)

Vi kan her også trekke linjer tilbake til perioden fra Grunnloven 1814 til Formannskapslovene kom i 1837: Bøndene fikk i to trinn økende formell makt, men manglende skoling hindret tilsvarende innflytelse. Det er ikke nok med formelle rettigheter og posisjoner, hvis man ikke klarer å utnytte dem på en hensiktsmessig måte:

Formannskapsloven av 1937 gav enda mer makt til bøndene, men lavt utdannelsesnivå ble fortsatt brukt som argument mot bondestanden. (Nettum et al. 1958)

Demokratiperspektivet på folkeopplysning har også vært viktig for å hindre utilsiktet maktoverføring fra politisk nivå til byråkratiet og ekspertene:

Organisasjonsoppgavene og samfunnsoppgavene vokser i antall og vanskelighetsgrad. I alt for høy grad blir ledelsen overlatt til ekspertisen, til teknikerne. Demokratisk styring og kontroll har som absolutt forutsetning at tilstrekkelig mange skaffer seg kunnskap og oversikt nok til å kunne påvirke utviklingen i den retningen folkeopinionen krever. (Samnemnda 1972)

I et strukturelt perspektiv fokuseres det nettopp på kunnskapsspredning gjennom teorier og oppskrifter, manualer, datasystemer og identifisering av ekspertløsninger som spres til andre. (Gotvassli 2015: 27) Samnemnda for studiearbeid fremhever i sitatet over, at et slikt syn kan utgjøre en trussel mot demokratiet.

Den sentrale plattformen studieforbundsarbeidet etter hvert er tuftet på, er voksenpedagogikken.

Det mest virkningsfulle vitaminet i voksenopplæringen er den spesielle pedagogikken som organisasjonene har utviklet - voksenpedagogikken. Organisasjonene har etter hvert fjernet seg mer og mer fra «kateterundervisningen» og «klassen» og har utviklet samarbeidet i gruppa etter metoder som passer til voksne menneskers situasjon og aktuelle behov. (NOU 1972:41: 28)

Tankegangen bak voksenpedagogikken og -metodikken er i utgangspunktet prosessuell: Undervisningen baserer seg på en egen studieplan for det enkelte kurset, og denne skal godkjennes av det aktuelle studieforbundet. Planen beskriver både innhold, mål, arbeidsmetoder og undervisningsform. Det er et krav at deltakerne som gruppe skal ha innflytelse på studieplanen. Voksenpedagogikken er enda mer rendyrket når vi kommer til studieringen, som er studieforbundenes «egen» arbeidsform og metodikk.

I studieringer og kveldsskolen er arbeidsformene friere og den voksne får tro på egnemuligheter og lyst til å prøve seg på ny. Vegen til kunnskapene og kulturverdiene blir farbar. (Samnemnda 1972)

Studieringer gjennomføres ofte hjemme hos deltakerne og uten lærer. Kursgjennomføringen blir da en prosess blant i prinsippet likeverdige deltakere, og baserer seg som regel på et eget kurshefte tilpasset denne måten å arbeide på. Kunnskapen utvikles av og i fellesskapet.

I praksis kan det være nyanser når det gjelder voksenpedagogikken, særlig på kurs med lærer. Det foreligger i beskjeden grad tilbud om opplæring i voksenpedagogikk for kurslærerne, og en del leies nok inn fra det ordinære skoleverket, eller arbeidslivet for øvrig, uten annen opplæring, enn den de har i sin basisutdanning. Man vil da være prisgitt den enkelte lærers innsikt i og anlegg for voksenpedagogikken. Siden kursene alltid skal evalueres, vil nok lærere uten forståelse for sentrale voksenpedagogiske prinsipper, neppe bli brukt flere ganger. Det er heller ikke uvanlig at studieforbund deler på gode lærere.

7.1.2. Studieforbundssektoren i et demokrati- og folkeopplysningsperspektiv

I folkeopplysningens spede begynnelse på 1700-tallet var ikke demokratisering noe fremtredende motiv. Noen hadde behov for kunnskap, og mange hadde interesse av å bevare status quo. Opplysning skulle utbres ut fra et nytteperspektiv. Makthavernes nytteperspektiv.

I starten var ikke demokratisering noe fremtredende motiv for opplysningsarbeidet. En fattig bondestand med sin kamp for føden, en embetsmannsstand som oftest tenkte på å mele sin egen kake og en statsmakt som var redd politisk uro i folket og derfor ville begrense opplæringen til kristendomskunnskap, preget slutten av 1700-tallet. At statsforfatningen omtales som det opplyste enevelde, beskriver også denne situasjonen. (Nettun et al. 1958)

Nytteperspektivet, som har et klart strukturelt preg, preget hele opplysningstiden.

(Opplysningstiden var på 1700-tallet eller, mer nøyaktig, i intervallet mellom den engelske og franske revolusjon i henholdsvis 1688 og 1789)

Noen har et eiendomsforhold til kunnskapen, og dessuten makt og midler til å fordele den ut etter eget behov.

I opplysningstiden var det ulike leire med ulike beveggrunner for opplysningsarbeidet. Felles for de fleste var imidlertid opplysningen i et nytteperspektiv. Perioden ble preget av fire store mål for opplysningsarbeidet:

- 1. Det skal gi elementærkunnskaper og fagkunnskaper, særlig innen jordbruket, for å skape bedre materielle kår.*
- 2. Det skal bidra til å øke sedeligheten og skape gode borgere.*
- 3. Det skal motarbeide overtro, gamle fordommer og lignende.*
- 4. Det skal ved innføring i naturforskningen utbre ideen om Guds storhet.*

Etter hvert kom nasjonale motiver også inn i bildet: Opplysningen skulle skape gode nordmenn. Kunnskap for kunnskapens skyld var det lite fokus på, og enda mindre på estetisk opplysning. (Nettun et al. 1958)

Det som omtales er primært eksplisitt kunnskap. Kunnskapen kan beskrives og kartlegges hos enkeltindivider. Kunnskapen kan struktureres og deles opp. (Gotvassli 2015)

Også betydelige filosofer som Voltaire, var opptatt av folkeopplysning, men kun for den øverste stand. Han var tilhenger av det opplyste enevelde.

De engelske opplysningsideene fikk også stor utbredelse i Frankrike, særlig pga arbeidene til filosofen Voltaire. Han ville imidlertid reservere opplysningen til den øverste stand. Opplysning til de lavere lag av befolkningen kunne gi folk smak på andre av livets goder og gå ut over arbeidsdyktigheten. Dette grunnsynet var bakgrunnen for styresettet som ble kalt det opplyste enevelde. (Nettun et al. 1958)

Begge de siste sitatene viser at kunnskapen ble betraktet ut fra et strukturelt perspektiv, mens vi allerede i neste sitat beveger oss i sosiokulturell retning. Jeg vil i det følgende vise eksempler på at perioden fra opplysningstiden og helt fram til rundt 1930 var preget av en sterk dragning mellom de to hovedperspektivene.

Opplysningstiden hadde røtter tilbake til renessansen, og medførte at enkeltmenneskets selvstendighet og jordiske lykke ble tillagt større verdi. Sentralt tankegods knyttes til to filosofer; Francis Bacon og Rene Descartes. Bacon trakk fram erfaringen som utgangspunkt for vitenskapen, mens Descartes fremholdt at tvilen er en forutsetning for fruktbar tenkning.

Den engelske filosofen John Locke bragte dette videre gjennom retningen som etter hvert ble kjent som rasjonalismen.

Mennesket er et fornuftig vesen i en fornuftig ordnet verden; ved hjelp av sin ratio kan mennesket trenge inn i naturens hemmeligheter og beherske dem. Men for å utvikle fornuften er opplæring, opplysning, nødvendig. Opplysning blir menneskefornuftens uunnværlige tjener.

Rasjonalismens opplysningsideer var de viktigste, og de inspirerte prestene og gjorde mange av dem til folkelærere, også kalt opplysningsprester. (Nettum et al. 1958)

Med fremveksten av organisasjonene i siste halvdel av 1800-tallet, kom nye perspektiver inn i opplysningsarbeidet, og organisasjonene bragte inn sosiokulturelle tilnærminger til opplysningsarbeidet, selv om overbevisningen om at kunnskap kan identifiseres, nedtegnes og spres skriftlig, jfr sitatet under, strengt tatt er et strukturelt element. (Gotvassli 2015)

Selskapet for Folkeopplysningens Fremme (Folkeopplysningsselskapet) ble stiftet i 1850. Selskapets formål var folkeåndens vekkelse, utvikling og foredling, og dette skulle bl.a. skje gjennom å sikre rikelig tilgang til tidsskrifter og litteratur. Bevegelsen utgav tidsskriftet Folkevennen med størrelser som Ole Vig og Eilert Sundt som redaktører. Selskapet ville bruke opplysning til bekjempelse av fattigdom og nød, og generelt vekke sansen for kunnskap (Nettum et al. 1958)

Kvalifisering av rikets borgere, eller statsborgerlig opplysningsarbeid, kom i fokus med bl.a. Henrik Wergeland. Med menneskelig frihet og økt menneskeverd som mål, er vi nå klart innenfor det prosessuelle.

Etter den nye grunnloven i 1814 var det en gryende bevissthet om behovet for "statsborgerlig opplysningsarbeid". Henrik Wergeland var nok den enkeltperson som betød mest for den statsborgerlige delen av opplysningsarbeidet. Hans tanke var at opplysning gav grunnlag for økt menneskelig frihet og dermed økt menneskeverd. (Nettun et al. 1958)

Nikolai Fredrik Severin Grundtvig (1783-1872) sin innflytelse på folkeopplysningsarbeidet i både Danmark og Norge, er betydelig. Med ham kommer den sosiokulturelle inngangen for fullt i opplysningsarbeidet. Grundtvigianisme ble en egen retning, og denne preger både folkehøgskolene og studieforbundssektoren den dag i dag.

*Grundtvigianisme er basert på tenkningen til den danske presten og filosofen Nikolai Frederik Severin Grundtvig (1783-1872). Grundtvig er en av de mest betydningsfulle personer i dansk historie - blant annet for sin del i utviklingen av dansk identitet og nasjonalfølelse på 1800-tallet. I Norge er han mest kjent som salmedikter og mannen bak folkehøgskolene. Fokuset i grundtvigianismen er opplysning - skolen skulle være en skole for livet og at menneskene skulle **opplyses** ikke oppdras. Samtalen var det viktigste, og kommunikasjonen mellom lærer og elev skulle være levende. (Kildenett.no 2017)*

Med grundtvigianismen var grunnlaget for voksenpedagogikken lagt, og den hadde stor innflytelse på seminarerne som utdannet lærere.

Grundtvigianismen ble fra rundt 1850 en virkelig åndsmakt i Norge, og dette fikk stor betydning for folkeopplysningsarbeidet. Flere av lederne i Folkeopplysningsselskapet beundret Grundtvig, og hans ideer hadde i særlig grad gjenklang blant de unge

lærerne som gikk ut fra seminarene i Klæbu, Asker, Holt og Stord.. De bidro til en pedagogikk som var tilpasset et voksent publikum. (Nettun et al. 1958)

Grundtvigs betydning for sektoren også i dag, går frem av følgende sitat fra NOU 2007: 11 Studieforbund – læring for livet:

Nordisk og norsk folkeopplysning ble uløselig knyttet til framveksten av det nordiske demokratiet som et folkestyre der kvaliteten måles i forhold til aktiv deltakelse fra folket selv. De store folkelige bevegelsene på slutten av 1800-tallet så sin virksomhet forankret i folkeopplysningen. Den omfattende virksomheten til studieforbundene og folkehøyskolene har fortsatt ankerfeste i ideen om folkeopplysning slik Grundtvig i sin tid formulerte sine ideer. (NOU 2007:11: 19)

Med Marcus Thrane tok arbeiderbevegelsen steget inn i opplysningsarbeidet. Vi ser her tydelige tegn til en opplysningskamp, ikke bare mellom arbeidere og borgerskap, men også mellom det strukturelle og prosessuelle kunnskapsperspektivet. Arbeiderbevegelsen så betydningen av opplysning for sine egne, og borgerskapet mobiliserte imot, i frykt for at arbeiderne skulle kreve stemmerett og innflytelse.

Marcus Thrane skapte den første politiske arbeiderbevegelsen i Norge, der agitasjon gikk hånd i hånd med opplysningsarbeid. Bevegelsen gav også motivasjon til opplysningsarbeid hos borgerskapet; Det var frykt for at bevegelsen kunne bli "farlig", og kreve stemmerett og politiske rettigheter. (Nettun et al. 1958)

Arbeiderbevegelsen stod også bak opprettelsen av AOF, Arbeidernes Opplysningsforbund i 1931. AOF står trygt plassert i et prosessuelt kunnskapssyn, og har helt fra starten fokus på voksenpedagogikken generelt, og studiesirkelen spesielt:

AOF sin første årsberetning slo fast at studiesirkelen er arbeiderbevegelsens mest særpregede arbeidsfelt. Studiesirkelen arbeider planmessig og kombinerer det beste fra foredragskursets, skolens og diskusjonsklubbens gode egenskaper. (Nettun et al. 1958)

I det sosiokulturelle perspektivet fokuseres det på tilgang til praksisfellesskapet. Studieringen kan på mange måter forstås som nettopp et praksisfellesskap.

I det strukturelle perspektivet ses kunnskapsutvikling som et resultat av mentale prosesser i hodet til enkeltindividet, og kunnskapsutvikling reduseres til et spørsmål om overføring og tilegnelse av eksakte kunnskaper. I den sosiokulturelle forståelsen er det derimot adgangen til å delta i praksisfellesskapet som er den sentrale drivkraften. (Gotvassli 2015: 68)

I 1958 ble arbeiderbevegelsens innsats på folkeopplysningsområdet oppsummert på en måte som også hentyder til deres sosiokulturelle ståsted:

«Gjennom nærmere trekvart århundre har arbeidere i parti- og fagforeninger opplevd sitt første møte med ideenes verden, utviklet sin evne til selvstendig tenkning og bevisstheten om sitt eget menneskeverd, og her ligger i en sum arbeiderbevegelsens største kulturinnsats.» (Nettum et al. 1958: 172)

Med opprettelsen av fellesorganet *Samnemnda for studiearbeid* i 1932 har det sosiokulturelle perspektivet fått et helt dominerende gjennomslag på folkeopplysningssektoren i Norge, noe sitatet under viser med all ønskelig tydelighet.

I 1932 ble Samnemnda for studiearbeid dannet og de første statstilskuddene til studiearbeid kom i 1936. Det ble satset sterkt på studieringer, og kunnskap og kunst skulle gjøre livet rikere for den enkelte og legge grunnlaget for en best mulig personlig utvikling. Dette en stor utvikling fra demokratiseringsprosjektene tidligere. (Nettum et al. 1958)

Staten kom nå for alvor på banen, og bidro med finansiering til opplysningsarbeidet. En etterhvert etablert sektor har på dette tidspunktet definert sine idealer, og holder ideologisk stø kurs framover mot årtusenskiftet. Vi kommer senere tilbake til vår tid, og en ny brytningstid, også denne gangen mellom de samme to perspektivene.

7.2. Det sosiokulturelle perspektivet i et krysspress

7.2.1. Epoke 1: 1970-tallet

Fra et myndighetsperspektiv legges et klart sosiokulturelt perspektiv til grunn for synet på opplysningsarbeidet i det vi går inn i denne epoken.

Målet må vere at kvar og ein så lenge han eller ho lever, skal få vilkår til å vekse, som individ og som ansvarleg samfunnsmenneske, gjennom aktivitetar, det vere seg i yrke eller i fritid. (NOU 1972:41: 11

Fra organisasjonenes ståsted er også demokratiperspektivet klart til stede på dette tidspunktet.

Organisasjonsoppgavene og samfunnsoppgavene vokser i antall og vanskelighetsgrad. I alt for høy grad blir ledelsen overlatt til ekspertisen, til teknikerne. Demokratisk styring og kontroll har som absolutt forutsetning at tilstrekkelig mange skaffer seg kunnskap og oversikt nok til å kunne påvirke utviklingen i den retningen folkeopinionen krever. (Samnemnda 1972)

I sitatet under gjelder ikke bare voksenopplæring i opplysningsorganisasjonene, men også voksenopplæringa i offentlig regi. Her ser vi at opplæringa betraktes i et nytteperspektiv. Opplæringa blir et middel og ikke et mål i seg selv. Strukturperspektivet er ikke glemt.

I takt med omstillingsproblema har det meldt seg ein aukande trong til omskoling og betre utdanna arbeidskraft. Ut frå dette er vaksenopplæringa blitt ei arbeidsmarknadsrådgjerd med sikte på å dra fram og nytte ut eksisterande arbeidskraftsressursar gjennom å gje opplæring som er tilmåta aktuell trong til arbeidskraft i næringslivet. (NOU 1972:41: 16)

Likevel ser vi at de to perspektivene kan eksistere side om side, uten at det ene nødvendigvis går på bekostning av det andre.

Dei vilkår menneske har for læring og vokster i arbeidssituasjonen, har stor verd for voksteren deira som samfunnsmenneske. Arbeidsliv og samfunn har såleis interesser som fell saman. (NOU 1972:41: 19)

På 1970-tallet var det en omforent forståelse at opplysningsorganisasjonene skulle ha frihet til selv å prioritere hvilke oppgaver de skulle fokusere på. Myndighetene så verdien av arbeidet som ble gjort, og bidro med delfinansiering, uten å stille store krav.

Verksemda blir driven i ubundne former og har monaleg sjøvstende i høve til dei styresmaker som yter tilskott. Verksemda har derfor kunne styrast og formast ut frå interesser og føresetnader hos deltakarane og av vurderingar og siktemål hos dei folkerørsler som står bak dei respektive opplysningsorganisasjonane. (...) Ideal for verksemda i opplysningsorganisasjonane generelt, som for all opplæringsverksemd, er personlegdomsvokster for det einskilde mennesket (NOU 1972:41: 21)

Dette er likevel ikke til hinder for at voksenopplæringa samtidig, og i et tydelig nytteperspektiv omtales som et viktig redskap i arbeidsmarkedspolitikken. Her ser vi også at strukturperspektivet går i tospann med demokratiperspektivet.

(...) ho er ein viktig redskap i arbeidsmarknadspolitikken, særleg når det gjeld å løyse omstillingsproblem. «Den spiller også en viktig rolle for innpassingen av visse grupper i arbeidslivet slik som eldre, funksjonshemmede og utlendinger. Den er også av betydning for rekrutteringen av kvinner til arbeidslivet.» (NOU 1972:41: 31)

Voksenpedagogikken løftes fram av myndighetene som svært viktig også på 70-tallet.

Mulighetene ligger i at man kan tilby vedkommende et miljø som han er fortrolig med – og til arbeidsmetoder som passer. (NOU 1972:41: 38)

Også hos organisasjonene er det voksenpedagogiske fokuset i god hevd.

Men de som har hatt et svakere startgrunnlag – enten fordi miljøet var svakt eller mulighetene ellers var små – de føler seg lite fristet til påny å sette seg på skolebenken. De er redde for å bli tapere enda en gang. Hvis det ikke blir gjort noe spesielt for å oppsøke dem og overtale dem til å bli med, kan man risikere at selv stor fremgang i voksenopplæringen bare leder til at «utdanningsgapet» mellom de upriviligerte og de mer privilegerte blir større, ikke mindre. De som best kan legge farbare bruer her, er organisasjonene som treffer folk hvor de er og kan tale overbevisende på deres eget språk. (Samnemnda 1972)

70-tallet var preget av stor og økende aktivitet i opplysningsorganisasjonene. Fra organisasjonshold antydes det at medgangen har sløvet bevisstheten om hva man egentlig skal fokusere på. Sektoren har rom for kritisk selvrefleksjon.

Vi har nærast gått i ein statistisk rus. Statistikk kan måla avslutta aktivitet, men kan ikkje engasjere, skape politiske og sosiale holdningar. Det avgjerande blir vårt samfunnsengasjement på alle plan, frå lokalplanet og oppover. (...)

Opplysningsorganisasjonane har sitt historiske opphav nettopp i dette å ta aktiv del i samfunnslivet og sette den enkelte i best mogleg stand til å gjera seg gjeldande i avgjerdsprosessane. Til sine tider stod opplysningsorganisasjonane midt i eldlina i striden for sosial, økonomisk og juridisk rettferd. (Lundanes 1973)

1970-tallet er preget av at både myndighetene og organisasjonene legger et sosiokulturelt perspektiv til grunn for arbeidet, og samarbeidsforholdene oppleves som gode. Myndighetenes finansielle bidrag oppleves også som relativt gode. Gjennom omlagløyvinger fra myndighetene var kursene garantert støtte på et visst nivå; Ble det for lite penger i potten, kom det påfyll fra myndighetene.

Det sosiokulturelle perspektivet er hovedperspektiv for begge sider, men vi har samtidig sett at sosiokulturelt og strukturelt perspektiv i noen grad har eksistert side om side.

NOU 1972: 41 Vaksenopplæring for alle, munnet ut i et utkast til verdens første lov om voksenopplæring. Sosiokulturell dominans kommer her tydelig fram, for § 1 i utkastet starter slik:

§1 Vaksenopplæring er lekk i eit utdanningssystem som tek sikte på å leggje til rette vilkår for livslang vokster for kvar og ein, som individ og som samfunnsmenneske, gjennom opplæring i yrke og/eller i fritid. (NOU 1972:41: 106)

Dette viser at myndighetene deler den sosiokulturelle plattformen med organisasjonene. Det omforente fundamentet og samarbeidskulturen som var etablert på 30-tallet er fortsatt på plass.

7.2.2. Epoke 2: 2007-2017

I epoke 2 ser vi igjen at det sosiokulturelle og det strukturelle perspektivet eksisterer side om side. Opplæring er et ledd i kompetansepolitikken, altså en del av en offentlig prioritering og

betraktet i et nytteperspektiv. Samtidig anerkjennes erfaringslæring og opplæring i kultur- og organisasjonslivet.

Regjeringa legg eit breitt syn på kunnskap til grunn for arbeidet sitt med å vidareutvikle kompetansepolitikken. Kunnskap og kompetanse blir tileigna på fleire vis, og er eit resultat av røynsle og læring både innanfor og utanfor det formelle utdanningssystemet, på arbeidsplassen og i kultur- og organisasjonslivet. Regjeringa vil medverke til læring på alle desse arenaene. (NOU 2007:11: 9-10)

Som en motvekt mot en nytteforståelse, slås det fra myndighetshold tidlig fast at:

Gode høve for livslang læring er eit gode i seg sjølv. (NOU 2007:11: 9-10)

Rett etter er fokuset nok en gang på nytteverdien. Begrepet kompetansemarked benyttes for første gang i denne sammenhengen. På et kompetansemarked blir kunnskap en vare som kan omsettes. Dette samsvarer helt og fullt med synet på kunnskapsutvikling som følger av det strukturelle perspektivet. Kunnskap kan identifiseres, kartlegges og fremstilles for spredning til andre. (Gotvassli 2015: 47)

Samstundes er arbeidskrafta den viktigaste ressursen Noreg har. For å forvalte denne ressursen best mogleg er det naudsynt å leggje til rette for ein velfungerande kompetansemarknad. (NOU 2007:11: 9-10)

Voksenopplæring i et livslangt perspektiv kjenner vi igjen fra 70-tallet, men utvidelsen av begrepet til et livslangt og livsvidt læringsperspektiv Har kommet inn i mellomtiden. Perspektivet, som understreker et prosessuelt syn på kunnskap, holdes også fram av myndighetene.

Spørsmålet om hvilken rolle studieforbundene skal, kan og vil ha i framtiden, må stilles i lys av det livslange og livsvide læringsperspektivet. (NOU 2007:11: 18)

Det livslange og livsvide perspektivet kobles også opp mot individualitet og selvrealisering, som i og for seg kan være en strukturell inngang. Samtidig har myndighetene satt fokus på begrepet realkompetanse, som trekker inn erfaringer i kompetansebegrepet.

Erkjennelsen av at læring tilegnes på forskjellige arenaer og i ulike sammenhenger gjennom hele livet, både i et livslangt og livsvidt perspektiv, har gitt et utvidet læringsaspekt med større valgfrihet for den enkelte og muligheter til å realisere egne ønsker og behov. I denne sammenhengen er realkompetanse et nøkkelbegrep som omfatter all kompetanse en person innehar. I praksis betyr dette å ta hensyn til summen av de kunnskapene og ferdighetene en person har tilegnet seg gjennom utdanning, arbeid, organisasjonsmessig virksomhet, familie- og samfunnsliv. (NOU 2007:11: 20)

Myndighetenes definisjon stemmer godt overens med Linda Lai, selv om hun bruker kompetansebegrepet og myndighetene henviser til summen av kunnskap og ferdigheter.

Realkompetansen er summen av formell og uformell kompetanse, det vil si den samlede kompetansen en medarbeider har ervervet gjennom formell utdanning, arbeidserfaring og annen organisasjonsdeltakelse, samt gjennom privatliv og familieliv. (Lai 2013)

Gotvassli påviser at kompetansebegrepet kommer fra den latinske termen *competentia*, som betyr å være funksjonsdyktig eller å ha tilstrekkelig kunnskap, vurderingsevne, ferdigheter og holdninger som muliggjør en fruktbar handling. (Gotvassli 2015: 25) *Kompetanse* kan dermed sies å være identisk med *summen av kunnskap og ferdigheter*.

Med bruken av kompetansebegrepet i stedet for kunnskapsbegrepet, åpner vi for fokus på ferdigheter og taus kunnskap, hvilket er et viktig element i et prosessuelt kunnskapsperspektiv.

Taus kunnskap er erfaringsbasert viten (know-how) om hvordan arbeidsoppgaver skal løses. Taus kunnskap kan ikke språkliggjøres, den er personlig og kontekstspesifikk og gjerne forankret i erfaringer, ideer, verdier og emosjoner. (Gotvassli 2015)

Også organisasjonshold er det fortsatt klare prosessuelle perspektiver. Legg likevel merke til at det fra organisasjonshold har kommet inn et syn på kursdeltakeren som kunde. Det er nytt og frikobler kursdeltakeren fra demokratiperspektivet. Kunden skal nå sine (egne) kompetansemål. Jeg har ikke funnet noen kilder som viser noen intern diskusjon omkring begrepsbruken. Er det samtidig mer motepregede begreper som tas inn ubemerket? I kunnskapsøkonomien kan kunnskapen defineres som en vare som kan selges til kunden. I alle fall så lenge vi holder oss på den strukturelle siden av streken.

Kompetanse beskriver både en tilstand og en kvalitet. Gjennom gode prosesser, refleksjoner og læring hjelper vi kunden til å nå sine kompetansemål. (AOF 2017)

Vi ser også at organisasjonene fortsatt har et fokus på demokratiperspektivet.

Læringsdeltakelse for alle ivaretar et slikt perspektiv.

Deltakelse i læring er verdifullt for alle uansett utdanningsnivå. Det vedlikeholder evner til å ta inn ny informasjon og bruke den på nye oppgaver. For de med lave grunnleggende ferdigheter kan læring på interesse- og ferdighetskurs i organisasjonslivet være starten på et lengre læringsløp. (Voksenopplæringsforbundet u.å.)

Vi ser også at organisasjonene fortsatt holder et fokus på de som står utenfor av ulike grunner, noe som igjen peker tilbake på et demokratiperspektiv.

– Vi har sett at folk med store hull i CVn kan komme seg tilbake i arbeidslivet med organisasjonskompetanse som springbrett. Det er jo i organisasjonslivet folk møtes når de står utenfor arbeidslivet. (Voksenopplæringsforbundet u.å.)

Læringskompetanse ses i internasjonal sammenheng som en av nøkkelkompetansene for livslang læring. Dette kan sees som en funksjonsutvidelse av, eller en tilpasning av voksenpedagogikken til en ny tid.

Når omstilling skjer raskere og raskere, blir andre ferdigheter også grunnleggende. Læringskompetanse blir kanskje den mest grunnleggende, men også samarbeidsevner, kulturkompetanse og sosiale ferdigheter blir viktige. I internasjonal sammenheng er dette omtalt som «nøkkelkompetanser for livslang læring». (Voksenopplæringsforbundet u.å.)

Så langt i analysen har vi sett at i epoke 2 lever et strukturelt og et sosiokulturelt perspektiv side om side. Organisasjonene er fortsatt hovedsakelig på sosiokulturell side, selv om vi ser tegn til bevegelse. Demokratiperspektivet er fortsatt i fokus. Fra myndighetshold ser vi at sosiokulturelt og strukturelt perspektiv brukes nærmest om hverandre, uten at dette noen gang problematiseres. Kan dette være noe som gjør kommunikasjonen vanskeligere, samtidig som man heller ikke helt klarer å identifisere årsaken til problemet?

I neste bolk er vi fortsatt i epoke 2, og tar den samme diskusjonen et stykke videre. Vi ser også på konsekvenser av innføringen av New Public Management.

7.3. Praksis versus målstyring i et livslangt læringsperspektiv

I NOU 2007:11 *Studieforbund – læring for livet*, ser vi raskt tegn til at myndighetene i større grad vi ha en hånd på rattet. Organisasjonene skal betraktes i et politisk nytteperspektiv.

Regjeringen ønsker en offentlig utredning om studieforbundenes rolle og oppgaver for derved å få et bedre grunnlag for å nå viktige politiske mål innenfor kompetansepolitikken og tilgrensende politikkområder som arbeids-, velferds-, kultur- og frivillighetspolitikken. (NOU 2007:11: 9)

De første signalene om at ting helst skal være *målbare* kommer også tidlig i utredningen.

I dagens utdanningspolitiske debatt videreføres det utvidede læringsperspektivet gjennom fokus på læringsutbytte. (NOU 2007:11: 18)

Fra myndighetshold har vi tidligere i avhandlingen sett at organisasjonenes frie og uavhengige rolle framheves som viktig.

Likevel er man klar over at svak økonomi i studieforbundene kan svekke den uavhengige rollen, ved at studieforbundene føler seg presset (eller fristet) til å arbeide med myndighetenes prioriterte oppgaver som det også følger en pengesekk med, heller enn å prioritere mål satt av organisasjonsdemokratiet.

Gitt at de ordinære midlene som staten bevilger til et studieforbunds virksomhet er for knappe og studieforbundene allerede tærer på egenkapitalen slik flere informanter gir uttrykk for, kan forbundet bli presset til bestemte valg som samsvarer med statlige prioriteringer, i stedet for behov studieforbundene og deres medlemsorganisasjoner fanger opp. (NOU 2007:11: 38)

Svak økonomi øker også sannsynligheten for at oppgaver forblir uløste, eller at geografiske områder mister hele eller deler av kurstilbudet. Hvis dette stemmer, svekkes demokratiperspektivet. Samtidig kan det tenkes, som det står i sitatet under, at organisasjonene ikke lenger tilbyr det brukerne vil ha, eller at konkurrenter har tatt av markedet. Jeg har ikke funnet forskning som understøtter et slikt syn. Imidlertid er det et faktum at mange av de frivillige organisasjonene har slitt med rekrutteringen i denne perioden, og at disse organisasjonene samtidig utgjør ryggraden i studieforbundene.

Studieforbund har inntil nylig tatt ut mesteparten av nedgangen i aktiviteten gjennom å tilby lengre kurs med flere deltakere. Det vil si at studieforbundene har effektivisert, og at tilbudene har endret karakter. Det siste året har aktiviteten i spredtbygde regioner gått ned, der den tradisjonelt har vært sterk. Dette kan ha sammenheng med denne endringen i tilbudet. Andre aktuelle forklaringer enn redusert tilskudd og endringer i tilbudet er endringer i brukernes preferanser og konkurranse med andre tilbydere. Studieforbundene er ifølge NIFU STEPs undersøkelse nå svært sårbare som følge av presset økonomi; flere steder legges lokalavdelinger ned. (NOU 2007:11: 41)

En svekkelse av organisasjonsdemokratiet trenger ikke bare å knyttes til ordninger med ekstra finansiering. Målstyring og kontroll kan også ha samme effekt. Premissene settes av andre.

Frivillige organisasjoner er et uavhengig talerør, og kan påvirke myndighetene. Sterk tilknytning til det offentlige, f.eks. gjennom offentlige tilskuddsordninger og målstyring, kan svekke denne uavhengigheten.

(...)Utfordringer studieforbundene står overfor, er i stor grad de samme som i frivillig sektor for øvrig. Offentlig finansiering er en sentral inntektskilde, men kan også representere en trussel dersom det knyttes for sterke krav om å innordne seg statlige mål-, styrings- og kontrollmekanismer. (NOU 2007:11: 55-56)

New Public Management fikk stor innflytelse i flere vestlige land på 90-tallet, deriblant Norge.

New Public Management (NPM) er en samlebetegnelse på ideer om hvordan offentlig sektor bør styres, og som sterkt har påvirket stat, kommune og fylkeskommune i Norge. (Irgens 2007)

New Public Management er på mange måter en samlebetegnelse på et sett av prinsipper og metoder for styring av offentlig virksomhet. Bruken av begrepet *styring*, gir oss et hint om forankring innenfor det strukturelle kunnskapsperspektivet.

New Public Management eller NPM er en fellesbetegnelse for en rekke prinsipper og metoder for organiseringen og styringen av offentlig virksomhet. Disse prinsipper og metoder har i utgangspunktet markedet som forbilder, men med visse tilpasninger der det er vanskelig å ta i bruk markedsløsninger.

NPM bygger på en antakelse om at en offentlig virksomhet som likner mer på markedet vil kunne bidra til bedre kvalitet og større effektivitet i den offentlige tjenesteytingen. (Hansen 2004)

Målstyring er ett av begrepene som knyttes til New Public Management, og målstyringsprinsippet ligger til grunn for styringen av utdanningssektoren.

I Stortingsmelding nr. 37 blir det slått fast at målstyring skal være det overordnede styringsprinsippet for utdanningssektoren. (Irgens 2007)

Fra myndighetshold er det klart at også studieforbundene omfattes av målstyringstenkningen.

Målene for studieforbundenes virksomhet må bli klarere. Målene bør gi grunnlag for å definere hvordan styring, organisering og finansiering av studieforbundene kan innrettes, som grunnlag for å vurdere om målene nås på best mulig måte. (NOU 2007:11: 81)

Lovutvalget foreslo seks overordnede mål for studieforbundene, og disse inngikk senere i formålsparagrafen i den nye voksenopplæringsloven i 2010. Her er det interessant å legge merke til at de med begrunnelser hentet fra et strukturelt perspektiv, ender opp med mål som det er enklest å forankre i det sosiokulturelle perspektivet.

Utvalget foreslår seks overordnede mål for studieforbundenes virksomhet. Disse målene er formulert både med utgangspunkt i den aktiviteten som i dag er tillagt studieforbundene, og i en tydeliggjøring av hvilke roller studieforbundene bør fylle i

framtiden. I dette ligger det et potensial for både kontinuitet og fornyelse av den statlige styringen av studieforbundene.

- 1. Å bidra til å vedlikeholde og styrke demokratiet og legge grunnlag for bærekraftig utvikling ved å engasjere og utvikle aktive medborgere.*
- 2. Å gjøre det mulig for mennesker å påvirke egen livssituasjon.*
- 3. Å bekjempe utstøting og bidra til inkludering*
- 4. Å bidra til motivasjon og tilgang til kunnskap og kompetanse for alle og slik møte behov i et samfunn og arbeidsliv i stadig endring*
- 5. Å styrke kulturelt mangfold og øke deltagelse i kulturlivet*
- 6. Å være en selvstendig arena for læring og et supplement til offentlige utdanningstilbud for voksne (NOU 2007:11: 82)*

Disse målene utgjør en sentral del av det som må kalles studieforbundenenes samfunnsoppgave. Men, er det egnet å definere mål som berører så store spørsmål på denne måten? Etter definisjonene under, er det tvilsomt om en slik framgangsmåte er egnet. Artikkelen omtaler en av samfunnsinstitusjonenes samfunnsoppdrag, og det problematiseres at samfunnsoppdraget, som er et åpent problem, forsøkes løst som om det var et lukket problem.

Målstyring hviler på antakelsen om at problemer kan løses ved hjelp av en rasjonell analytisk lineær tilnærming, dvs. en logikk egnet for lukkede problem. (Hovdal 2017)

Åpne og lukkede problemer defineres slik: Åpne problem er komplekse ikke-rutinebasert oppgaver, som i motsetning til lukkede problem, ikke kan løses ved hjelp av kjente oppskrifter, rutiner eller framgangsmåter alene. (ibid.)

Det påpekes at økt fokus på styring og kontroll er problematisk i en situasjon der samfunnsinstitusjoner må forholde seg til stadig mer dynamiske omgivelser. Statens styringslogikk har røtter i gamle administrative teorier som forutsetter stabile, forutsigbare omgivelser – selve motsatsen til situasjonen dagens komplekse offentlige virksomheter befinner seg i. (ibid.)

Jeg kan ikke se at forholdene omkring fastsetting og fortolkning av en samfunnsinstitusjons samfunnsoppdrag skal skille seg vesentlig fra fastsetting og fortolkning av studieforbundssektorens samfunnsoppdrag. Selv om studieforbundene er frivillige organisasjoner, er det klart at staten gjennom lover og bevilgninger ønsker en form for kontroll og innflytelse, som så må veies opp mot organisasjonsdemokratiets behov.

Målstyring har møtt massiv kritikk, og debatten om målstyring har de siste 10 - 15 årene gått i alle de nordiske land. (...) Mye av skepsisen som kommer fram i den generelle debatten om målstyring, knytter seg til spørsmålet om hvem skal formulere og definere målene. (...) Den mest iøynefallende og kritiske forutsetningen som blir trukket fram, gjelder spørsmålet om det i offentlig sektor er mulig å formulere klare og kvantifiserbare mål, som samtidig ikke er gjensidig motstridende eller ustabile. Oppfatningen hos kritikerne er at politiske mål oftest vil være av en slik karakter at de trenger å bli oversatt og bli gjort til gjenstand for faglig profesjonell vurdering (ibid.)

Hovdal (2017) lanserer metoden meningsbryting som alternativ til målstyringen, primært der problemene kan defineres som åpne. Han skriver at «*Samfunnsoppdraget må oversettes gjennom kreative prosesser hvor aktører med ulike perspektiv «braker sammen» med utgangspunkt i sine ulike perspektiv.*» Studieforbundene er kunnskapsorganisasjoner, og har kompetente og engasjerte fagfolk og tillitsvalgte som kunne vært involvert i større grad for å lande prosessen med definering og tolkning av sektorens samfunnsoppgave. Kanskje burde metodikken *meningsbryting* vurderes nærmere?

Mens New Public Management løftes fram av norske myndigheter, forkastes den i Sverige. Tillitsbasert styring skal erstatte mål- og resultatstyringen. Er tiden moden for en ny vurdering av NPM i Norge?

Sverige har nå offisielt forkastet «new public management» (NPM) med blant annet utstrakt bruk av mål- og resultatstyring, kontroll og rapportering. Politikere og byråkrater i vårt naboland har erkjent at mål- og resultatstyring som skulle erstatte detaljstyring hverken har ført til bedre og mer effektiv ledelse eller resultert i økt delegering og reell ansvarliggjøring av de underliggende etater. (...) Det ser altså ut som om svenskene har forstått at tillitsbasert styring står i et direkte motsetningsforhold til mål- og resultatstyring som overordnet styringsmodell. (Kuvaas et al. 2017)

Styringsperspektivet ligger uansett langt fremme i utvalgets tilnærming. «*Styring og organisering må innrettes effektivt.*» Operasjonalisering av mål er sentralt innen målstyringen. Utvalget er klar over at målene de har satt, ikke nødvendigvis er så enkle å operasjonalisere, noe som kan ha sammenheng med problematikken i avsnittene over.

Det er interessant å merke seg at begrepene som brukes for å beskrive myndighetenes forhold til studieforbundene er helt forskjellige fra situasjonen på 70-tallet. Forskjellen er så stor at det nærmest må kalles et paradigmeskifte.

(...) modeller for styring, organisering og finansiering må utledes av hva som er hensikten med studieforbundene, og av hvordan de på en best mulig måte kan nå de overordnede målene som er satt for virksomheten.

Samtidig må styringen og organiseringen av studieforbundene innrettes effektivt. Dette betyr at rammene for studieforbundenes virksomhet må stimulere til bestemte typer aktiviteter som bidrar til måloppnåelse. Det er behov for å finne fram til modeller som er formålseffektive, slik at de overordnede målene for studieforbundenes virksomhet nås. (...) Det er også viktig å understreke at de foreslåtte overordnede målene ikke er like enkle å operasjonalisere. Det kan vanskeliggjøre vurdering av formålseffektivitet i ettertid. (NOU 2007:11: 82)

Myndighetenes nye fokus på styring er krevende å kombinere med sektorens sosiokulturelle ståsted.

Det er forholdsvis uproblematisk å bruke ordet styring i forbindelse med politisk styring, styring av maskiner, styring av systemer osv. Men når ordet brukes i forbindelse med mennesker, er det først og fremst når de som skal styres ikke har noe særlig handlingsrom – noen styrer og noen blir styrt – som soldater i krig. Noen har makt over andre. Noen skal tenke, andre skal utføre. Noen er instrumenter eller redskap for andres ideer. Dette er en anakronisme i dagens samfunn. (Irgens 2007: 178)

Balansert målstyring (BMS) løftes fram som et ønsket styringsverktøy overfor studieforbundene.

The Balanced Scorecard, kjent som balansert målstyring på norsk, er et av de mest innflytelsesrike konseptene innen fagfeltet økonomisk styring. Siden begrepet balansert målstyring ble introdusert for litt over 20 år siden, har konseptet vært gjenstand for stor interesse i akademia og i praksis. The Balanced Scorecard ble introdusert av Robert Kaplan og David Norton i 1992.

BMS består av fire perspektiver, gjerne kalt fokusområder:

1. *Kunde- eller brukerperspektivet: Hvordan betrakter kundene oss?*
2. *Det interne perspektivet: Hva må vi være gode på?*
3. *Innovasjons- og læringsperspektivet: Kan vi forbedre oss og skape nye verdier?*
4. *Det økonomiske perspektivet: Hvordan blir vi betraktet av de som eier/finansierer oss?*

Ut fra disse fire perspektivene kan virksomheten sette mål for fremtiden.

I sin opprinnelige form fra 1992 ble BMS presentert som et flerdimensjonalt målesystem hvor hensikten med dette målesystemet var å gi ledere et bedre beslutningsgrunnlag. Den opprinnelige versjonen av BMS dreide seg i hovedsak om å kombinere finansielle og ikke-finansielle ytelsesmål og resultatmål. (Kaplan og Norton 1992– min oversettelse)

Flere av de kommende sitatene henviser til balansert målstyring, men i praksis er ikke *balansert* målstyring innført i sektoren. Det ble imidlertid fra myndighetenes side innført flere elementer fra målstyring, for eksempel målene i formålsparagrafen som vi tidligere har omtalt.

Balansert målstyring fokuserer ikke bare på økonomisk resultat, men inkluderer alle fokusområder som er viktige for at en virksomhet skal nå sine mål. Balansert målstyring er i utgangspunktet et verktøy for å operasjonalisere visjoner, overordnede mål og strategier. Balansert målstyring gir støtte i vurderings- og korreeringsfasen og kan derfor sies å utgjøre et kvalitetsutviklingsverktøy. (NOU 2007:11: 84)

Lovutvalget var ikke bare opptatt av å innføre målstyringsprinsipper, men ville også gjerne påvirke selve studieforbundsstrukturen. De stiller spørsmål ved hensiktsmessigheten av at det er hele 20 ulike studieforbund å forholde seg til. I lovutkastet er det da også foreslått å endre minstetimetallet for godkjenning som studieforbund fra 20000 kurstimer til 40000 kurstimer pr år, og dette ble gjennomført. Dermed startet en større fusjonsprosess, som hittil har fått tallet ned på 15. Utvalget foreslo opprinnelig å fjerne unntakene om minstestørrelse for de samiske og de politiske partiene sine studieforbund, og det ville redusert antall studieforbund i stor grad, men dette ble ikke gjennomført.

Modell B forutsetter at studieforbundene selv operasjonaliserer sine konkrete mål som grunnlag for rapportering av måloppnåelse og justeringer av tiltak for ytterligere å bedre måloppnåelsen. (...)

En modell inspirert av den svenske, (...), innebærer at studieforbundene egne strategier for måloppfyllelse vil tillegges større vekt enn i en idealtypisk målstyringsmodell. (...) Studieforbundene organisering må være så effektiv at den sikrer at minst mulig av ressursene går til administrasjon, og at mangfoldet ikke svekkes. Det kan være et spørsmål i et slikt perspektiv om tildeling via hele 20 studieforbund – som i dag – er hensiktsmessig for å sikre god drift, effektiv tildeling og støtte og oppfølging overfor det utøvende nivået som skal virkeliggjøre målene. (NOU 2007:11: 84)

Vi ser i det følgende at utvalget så for seg en mer omfattende bruk av målstyring enn det som ble resultatet. De ønsket primært at balansert målstyring ble innført for alle virksomhetsmålene i studieforbundene. Samtidig er de åpne for at dette kan medføre mer administrasjon, og at mangfoldet kan svekkes og at vitaliteten i organisasjonene kan forsvinne. I utredningen var balansert målstyring en av tre mulige modeller for samarbeidet mellom myndighetene og studieforbundene, men det var primært elementer fra denne man gikk videre med. Når man ser hvor store konsekvenser en slik modell kunne få, er det merkelig at ikke sektorens egne representanter i utvalget, som i 1972, tok dissens på dette punktet. Kanskje er det nettopp at det bare var en av tre mulige modeller, som gjorde at man ikke fant det naturlig å ta dissens, men heller valgte å påpeke modellens potensielt uheldig sider.

I vurderingen av den andre modellen – modell B – ser utvalget klare fordeler med et balansert målstyringssystem som inkluderer alle virksomhetsmål i studieforbundene. Det er også en stor fordel at studieforbundene må finne fram til god og hensiktsmessig operasjonalisering av de overordnede målene. Utvalget mener det er viktig at studieforbundene står fritt til å velge egne strategier og operasjonalisering for å nå de overordnede målene. En viktig forutsetning for at dette skal kunne skje på en god måte, er et finansieringssystem med klare insentiver til målrettet virksomhet. (...) Dette kan føre til mer administrasjon som må kompenseres. (...) Økt fokus på målstyring kan også bidra til at mangfoldet av tiltak og aktiviteter svekkes, og at noe av vitaliteten i den virksomheten som i dag ligger i studieforbundene, forsvinner. (NOU 2007:11: 88)

Utvalget er tydelige på at styringsambisjoner må veies opp mot det faktum at mye av arbeidet foregår i frivillig regi. Samtidig mener de man kan gå lenger i styringsambisjonene i

situasjoner der myndighetene bruker studieforbundene til konkrete kampanjer og målsettinger. Hvorfor er ikke mulige konsekvenser for organisasjonsdemokratiet problematisert her?

Utvalget understreker at kvalifisert bruk av styringsdata og bevissthet om de ulike leddene i styringsprosessen må til for at offentlig målvurdering og kontroll skal fungere i praksis. Ikke minst er det viktig at offentlige myndigheter er bevisste på at en omfattende del av virksomheten foregår i frivillig regi. Ambisjonene om kontroll og styring må tilpasses denne realiteten. (...) Behovet for offentlig kontroll bør lett kunne ivaretas når det offentlige bruker studieforbund til konkrete kampanjer og målsettinger. Der studieforbund er invitert til slik deltakelse, er det også naturlig med en styrt resultatoppfølging. (NOU 2007:11: 105-106)

Utvalget vil satse på videreutvikling av studieforbundene. Med en sterk strukturell inngang, forventer de effekter som i hovedsak fordrer en sosiokulturell inngang til arbeidet som må gjøres.

Utvalget mener det vil gi samfunnsøkonomiske effekter å satse på en videreutvikling av studieforbundene, og at dette framgår av utvalgets arbeid. Utvalget forventer følgende viktige virkninger:

- *større, mer slagkraftige og kvalifiserte frivillige organisasjoner*
- *økt demokratisk deltakelse*
- *flere i befolkningen som deltar i livslang læring*
- *flere voksne som gjennomfører en grunnopplæring tilpasset egne behov*
- *styrking av basisferdighetene i befolkningen*
- *mindre forskjeller og større grad av integrering og inkludering (NOU 2007:11: 110)*

Jeg har lett etter kilder der organisasjonene problematiserer både ny begrepsbruk, og nye tilnærminger til styring fra myndighetenes side. Noen større ideologisk prinsippdebatt har jeg ikke kunnet finne tegn til, men da regjeringen foreslo å øremerke 10% av statstilskuddet til bestemte tiltak, kom Voksenopplæringsforbundet på banen. Forslaget ble ikke gjennomført.

- Regjeringens forslag til å øremerke ti prosent av opplæringstilskuddet og knytte det til mål om inkludering og utenforskap, har flere problematiske sider ved seg, sier VOFOs generalsekretær Gro Holstad i forbindelse med budsjettøringen i Stortinget.

- Som vi tidligere har sagt, er vi fornøyde med at regjeringen vil holde bevilgningene på dagens nivå. (...) Men vi håper Stortinget stanser forslaget om å øremerke ti prosent av tilskuddet. For det første er tilskuddordningen til opplæring i frivillig og ideell sektor fri, fleksibel og favner bredt. For det andre støtter mye av aktiviteten opp om både målene om inkludering og de andre målene i voksenopplæringsloven, sier Holstad.

En annen anledning til å problematisere myndighetenes styringsinsitament, var utlysningen av midler til myndighetenes program *Kompetansepluss frivillighet*. I den forbindelse uttales det fra Voksenopplæringsforbundet:

- Det er veldig inspirerende å se hvor raskt studieforbundene og deres medlemmer snur seg rundt når nye opplæringsbehov melder seg. (...) - *Kompetansepluss* er et viktig instrument både i kompetanse- og inkluderingspolitikken.
(Voksenopplæringsforbundet u.å.)

Vi har tidligere problematisert at myndighetsinitierte programmer med finansiering, kunne påvirke og svekke organisasjonsdemokratiet. *Kompetansepluss frivillighet* er et slikt program. Sitatet over er hentet fra en positivt vinklet nettartikkel, men det mest interessante er hva som ikke blir sagt. Er det reelt sett et *nytt* opplæringsbehov som har meldt seg? Har organisasjonene vært med på å arbeide fram dette programmet, slik at myndighetenes ønske og organisasjonsdemokratiet er på linje? Eller er man fornøyd med å være et *instrument i kompetanse- og inkluderingspolitikken*?

På slutten av epoke 2 ser vi at strukturperspektivet har tatt en langt mer fremtredende plass. Myndighetene er opptatt av styring. Organisasjonene påpeker samtidig for lav finansiering og lokalavdelinger legges ned. Fra mitt ståsted har jeg sett hvordan antall ansatte i studieforbundene har gått jevnt ned over mange år. Lokalavdelinger forsvinner og regionleddene blir større og større geografisk, men ikke i antall mennesker. Er sektoren over tid blitt så svekket at det ikke er tid og rom for refleksjon over sektorens ståsted og framtid? Vil målstyringstenkningen modereres eller endres? Hvor går veien videre?

8. Konklusjon

Analysen oppsummeres som et svar på problemstillingen og forskningsspørsmålene fra innledningskapittelet.

8.1. Hvordan kan vi forstå studieforbundenes samfunnsoppgave og verdigrunnlag, sett i lys av samfunnsutviklingen?

Studieforbundene, eller opplysningsorganisasjonene som de ble kalt fram til 1992, ble etablert som en følge av organisasjonssamfunnet, som gradvis vokste fram fra ca 1850. De besto som regel av medlemsorganisasjoner med sammenfallende interesser.

Studieforbundene var et barn av organisasjonsdemokratiet, og tok med seg det de kunne bruke av arven fra opplysningstida og, ikke minst, Grundtvigs ideologiske plattform. Vi har sett flere eksempler på at studieforbundene har talt de svakestes sak, og holdt demokratifanen høyt hevet i en selvstendig rolle overfor myndighetene. Organisasjonene har gjennom organisasjonsdemokratiet selv definert sin samfunnsoppgave, og deretter fått myndighetenes aksept gjennom politisk støtte og bevilgninger. Dette er ikke til hinder for at myndighetene i et strukturelt perspektiv også definerer voksenopplæringen som et virkemiddel i arbeidsmarkedspolitikken.

Studieforbundene har ved flere anledninger advart mot at avgjørelser overlates til byråkratiet og eksperter, og fremholdt at opplysningsarbeid for alle i et livslangt og livsvidt perspektiv er en sentral motvekt mot en slik utvikling.

Den sentrale plattformen studieforbundsarbeidet er tuftet på, er voksenpedagogikken, som i utgangspunktet er prosessuell. Voksenpedagogikken er mest rendyrket når vi kommer til studieringen, hvor kunnskapen utvikles av og i fellesskapet.

I epoke 1 har vi sett at 70-tallet var preget av jevn økning i kursaktiviteten. Likevel var det både tid og rom for kritisk selvrefleksjon blant organisasjonene, knyttet til både samfunnsoppgave og verdier.

Både myndighetene og organisasjonene la et sosiokulturelt perspektiv til grunn for arbeidet, men samtidig så vi at sosiokulturelt og strukturelt perspektiv i noen grad eksisterte side om side. Samarbeidsforholdene opplevdes som gode.

I epoke 2 ser vi igjen at det sosiokulturelle og det strukturelle perspektivet eksisterer side om side, men både organisasjonene og myndighetene holder frem den sosiokulturelle plattformen som viktig for arbeidet.

Fra myndighetshold har studieforbundene nå blitt et virkemiddel i kompetansepolitikken, ja sågar en del av kompetansemarkedet. På et kompetansemarked blir kunnskap en vare som kan omsettes. Dette samsvarer helt og fullt med synet på kunnskapsutvikling som følger av det strukturelle perspektivet. Samtidig anerkjennes fra myndighetshold erfaringslæring og opplæring i kultur- og organisasjonslivet, som hovedsakelig hører hjemme i det sosiokulturelle perspektivet.

Fra organisasjonshold har det noen steder kommet inn et syn på kursdeltakeren som *kunde*. Det er nytt og frikobler kursdeltakeren fra demokratiperspektivet. Kunden skal nå sine (egne) kompetansemål. Jeg har ikke funnet tegn til noen intern diskusjon omkring denne nye begrepsbruken.

Læringskompetanse ses i internasjonal sammenheng som en av nøkkelkompetansene for livslang læring. Dette kan sees som en funksjonsutvidelse av, eller en tilpasning av voksenpedagogikken til en ny tid.

Demokratiperspektivet er fortsatt i fokus. Fra myndighetshold ser vi at sosiokulturelt og strukturelt perspektiv nærmest brukes om hverandre, uten at dette noen gang problematiseres. I organisasjonenes leir er det få tegn til kritisk selvrefleksjon omkring samfunnsoppgave og verdigrunnlag. Kan ukritisk (ubevisst?) blanding av perspektiver være en diffus kilde til uro, uten at man helt klarer å sette fingeren på hva problemet består i, eller finner grunnlag for en mobilisering for egne kjerneverdier?

Studieforbundene opplever sviktende økonomi, effektivisering og sentralisering ved at lokale avdelinger forsvinner. Samtidig møter de stadig mer styringsivrige myndigheter, som gjerne vil ha en hånd på rattet, tillegg til at kontrollregimet strammes til. Denne utviklingen knyttes til innføringen av New Public Management og målstyring.

Samfunnsoppgaven defineres nå i stor grad av politiske prioriteringer og styrt finansiering. Er organisasjonsdemokratiet satt på sidelinjen, og har presset på kjerneverdiene som har holdt sektoren samlet, nå blitt så stort at sektorens eksistens i et langsiktig perspektiv til og med kan være truet? Hvordan skal man tolke det tilsynelatende fraværet av prinsippdebatter internt?

8.2. Hvilke perspektiver på kunnskap og læring har preget arbeidet, og har det vært større endringer over tid?

Fra både et organisasjons- og et myndighetsperspektiv legges et sosiokulturelt perspektiv til grunn for synet på opplysningsarbeidet ved inngangen til epoke 1.

Målet må vere at kvar og ein så lenge han eller ho lever, skal få vilkår til å vekse, som individ og som ansvarleg samfunnsmenneske, gjennom aktivitetar, det vere seg i yrke eller i fritid. (NOU 1972:41: 11)

Folkeuniversitetets formålsparagraf fra 70-tallet fokuserte på likestilt adgang til kunnskap i samsvar med den enkeltes forutsetninger og behov.

Innenfor et sosiokulturelt perspektiv, fokuserte de på en undervisningssituasjon som fremmet den enkeltes verdiorientering, personlige utvikling og selvstendighet.

Dette perspektivet gikk i større eller mindre grad igjen i hele sektoren, og virkemiddelet var voksenpedagogikken. Demokratiperspektivet ble fremholdt som viktig.

I epoke 2 ser vi fra myndighetshold, at et strukturelt kunnskapssyn stadig oftere skinner igjennom. Paradoksalt nok, skjer dette parallelt med innføringen av en kompetansereform, som legger stor vekt på realkompetanse. Realkompetanse bygger på formalkompetanse koblet med erfaring og taus kunnskap, hvilket er kjerneelementer i et sosiokulturelt kunnskapssyn.

Lovutvalget i 2007 foreslo seks overordnede mål for studieforbundene, og disse inngikk senere i formålsparagrafen i den nye voksenopplæringsloven. Her er det interessant å legge merke til at de med begrunnelser hentet fra et strukturelt perspektiv, ender opp med mål som det er enklest å forankre i det sosiokulturelle perspektivet.

Det er ingen tegn til problematisering av parallell bruk av motstridende perspektiver i min empiri. Vi har likevel sett at strukturperspektivet og det sosiokulturelle perspektivet har eksistert side om side gjennom begge epokene. Lar de seg kombinere, og hvilke konsekvenser har en slik blanding? Disse spørsmålene ligger utenfor rammene av denne avhandlingen, men burde vært undersøkt nærmere.

8.3. Hvordan har samfunnet gjennom myndighetene oppfattet studieforbundene, og hvordan har New Public Management påvirket denne oppfattelsen?

I NOU 2007:11 *Studieforbund – læring for livet* så vi raskt tegn til at myndighetene i større grad ville ha en hånd på rattet. Fokuset var endret fra samfunnsinnsats fra frivillige og uavhengige organisasjoner, til måloppnåelse i et politisk nytteperspektiv.

Likevel vil myndighetene bevare studieforbundenes uavhengige rolle, og er klar over at svak økonomi kan svekke denne rollen, ved at studieforbundene føler seg presset (eller fristet) til å arbeide med myndighetenes prioriterte oppgaver som det også følger en pengesekk med, heller enn å prioritere mål satt av organisasjonsdemokratiet.

En svekkelse av organisasjonsdemokratiet trenger imidlertid ikke bare å knyttes til ordninger med ekstra finansiering. Målstyring og kontroll kan også ha samme effekt. Premissene settes av andre.

New Public Management fikk stor innflytelse i flere vestlige land på 90-tallet, deriblant Norge, og er en samlebetegnelse på et sett av prinsipper og metoder for styring av offentlig virksomhet. Bruken av begrepet styring, gir oss et hint om forankring innenfor det strukturelle kunnskapsperspektivet. Fra myndighetshold er det klart at studieforbundene også omfattes av målstyringstenkningen.

Styringsperspektivet ligger langt fremme i utvalgets tilnærming. «*Styring og organisering må innrettes effektivt.*» Operasjonalisering av mål er sentralt innen målstyringen. Utvalget er dog klar over at de overordnede målene de har satt, ikke nødvendigvis er så enkle å operasjonalisere.

Hovdal (2017) lanserer metoden *meningsbryting* som alternativ til målstyringen, primært der problemene kan defineres som åpne. Han skriver at «*Samfunnsoppdraget må oversettes gjennom kreative prosesser hvor aktører med ulike perspektiv «braker sammen» med utgangspunkt i sine ulike perspektiv.*»

Studieforbundene er kunnskapsorganisasjoner, og har kompetente og engasjerte fagfolk og tillitsvalgte som kunne vært involvert i større grad for å lande prosessen med definering og tolkning av sektorens samfunnsoppgave. Er tiden moden for en ny tilnærming og metodikk?

Det er interessant å merke seg at begrepene som brukes for å beskrive myndighetenes tilnærming til studieforbundene er helt forskjellige fra situasjonen på 70-tallet. Forskjellen er så stor at det nærmest må kunne beskrives som et paradigmeskifte.

NOU 2007:11 foreslår å innføre balansert målstyring i hele sektoren, men i praksis ble ikke *balansert* målstyring innført. Det ble imidlertid fra myndighetenes side innført flere elementer fra *målstyring*, for eksempel målene i formålsparagrafen og det tilhørende rapporteringsregimet. Utvalget er tydelige på at styringsambisjoner må veies opp mot det faktum at mye av arbeidet foregår i frivillig regi. Samtidig mener de man kan gå lenger i styringsambisjonene i situasjoner der myndighetene bruker studieforbundene til konkrete kampanjer og målsettinger. Utvalget tok ikke opp mulige konsekvenser for organisasjonsdemokratiet i denne sammenhengen.

Lovutvalget var ikke bare opptatt av å innføre målstyringsprinsipper, men ville også gjerne påvirke selve studieforbundsstrukturen. De stiller spørsmål ved hensiktsmessigheten av at det er hele 20 ulike studieforbund å forholde seg til. I lovutkastet er det da også foreslått å endre minstetimetallet for godkjenning som studieforbund fra 20000 kurstimer til 40000 kurstimer pr år, hvilket ble gjennomført, med fusjoner som konsekvens.

I utredningen var balansert målstyring en av tre mulige modeller for samarbeidet mellom myndighetene og studieforbundene, men det var primært elementer fra denne, man gikk videre med. Når man ser hvor store konsekvenser en slik modell kunne få, er det merkelig at ikke sektorens egne representanter i utvalget tok dissens på dette punktet. Kanskje er det nettopp at det bare var en av tre mulige modeller, som gjorde at man ikke fant det naturlig å ta dissens, men heller valgte å påpeke modellens potensielt uheldig sider?

Jeg har lett etter kilder der organisasjonene diskuterer eller problematiserer nye begreper, innføring av målstyring og andre tilnærminger til styring fra myndighetenes side.

Noen ideologisk prinsippdebatt har jeg ikke kunnet finne tegn til, men det har vært flere tilfeller av spontane reaksjoner når myndighetene har kommet med konkrete forslag som har satt sektorens prioriteringer og verdigrunnlag under press. Slike innsigelser har man i stor grad fått gjennomslag for, så myndighetene er tydelig villige til å lytte.

Paradoksalt nok løftes New Public Management fram av norske myndigheter, mens det samtidig forkastes i Sverige. Tillitsbasert styring skal erstatte mål- og resultatstyringen. Er tiden moden for en ny vurdering av NPM i Norge, og vil en eventuell endring kunne løfte fram engasjementet og organisasjonsdemokratiet på nytt?

9. Refleksjon over egen læring

Å skrive masteravhandling har vært en fantastisk interessant, men også overraskende læreprosess. Og sjelden har vel prosessbegrepet passet bedre!

Det å identifisere og være åpen for ulike perspektiver på fenomener omkring oss, er det enkeltelementet som sitter klarest igjen hos meg etter MKL-studiene forut for masterskrivingen. Tilsynelatende uforenlige påstander kan være sanne samtidig, men innenfor hvert sitt ulike perspektiv. Ved å være åpen for andre(s) perspektiver, finner man fort ut at et svart/hvitt-perspektiv sjelden leder fram mot gode løsninger!

Det å analysere sin egen organisasjon, eller i dette tilfelle, sin egen sektor har underveis gitt meg rikelig med anledning til å kjenne på problemstillingen omkring forutfattede meninger. Jeg satt lenge med et mer eller mindre ferdig empirikapittel og skulle oppsummere viktige funn, uten å komme av flekken.

Hva var det egentlig jeg så i empirien? Jeg oppdaget etter hvert at jeg ikke bare tenkte alt for komplisert, men at jeg faktisk i tillegg ubevisst hadde tolket flere av funnene allerede!

Jeg var så trygt plantet i det prosessuelle perspektivet, at sitater som pekte i andre retninger til en viss grad ble avfeid med at «jeg ser hva som står, men de mener det sikkert slik og slik...»

Erkjennelsen av at dragingene mellom strukturelt og prosessuelt perspektiv var så sterke som de faktisk var, kom som en overraskelse for min del. Jeg hadde oversett klare tegn, men også blitt blind for å forstå hva mine viktigste funn faktisk var. Denne delen av skriveprosessen var smertefull, men utrolig lærerik! Jeg ser på sektoren med andre øyne nå, enn jeg gjorde i starten, og jeg ser mange fler nyanser.

Underveis i skriveprosessen har jeg hatt uvurderlig hjelp og støtte fra en veileder som er god til å stille de rette spørsmålene, samtidig som jeg har fått lete fram svarene selv. Det å være bevisst på eget perspektiv, samtidig som andre personer og perspektiver gjerne involveres i krevende prosesser, er også en lærdom jeg tar med meg i styrket form fra denne prosessen.

10. Litteraturliste

- Gotvassli, Kjell-Åge (2015). *Kunnskap, kunnskapsutvikling og kunnskapsledelse i organisasjoner*. Bergen. Fagbokforlaget
- Hansen, Tore (2014, 20. oktober). New Public Management. I Store norske leksikon. Hentet 24. mars 2017 fra https://snl.no/New_Public_Management.
- Hislop, Donald (2009). *Knowledge Management in Organizations*. Oxford. Oxford University Press
- Hoel, Kåre (1979). Vi banker på: Studieforbundet Folkeuniversitetet. *Studienytt* utgave 3/79: 18-21
- Hovdal, Knut Arne (2017). *Meningsbryting – et alternativ til målnedbryting i offentlig sektor*, upublisert manuskript.
- Irgens, Eirik J. (2007). *Profesjon og organisasjon*. Bergen. Fagbokforlaget.
- Justesen, Lise og Mik-Meyer, Nanna (2010). Kvalitative metoder i organisasjons og ledelsesstudier. København. Hans Reitzels Forlag
- Lai, Linda (2013). *Strategisk kompetanseledelse*. Bergen. Fagbokforlaget
- Kildenett.no: Oppslag hentet fra <http://www.kildenett.no/portal/ordbok/Grundtvigiansk> 9/5-17
- Kirke og undervisningsdepartementet (1972). *Vaksenopplæring for alle*. NOU 1972:41. Oslo. Universitetsforlaget.
- K-stud. Kristelig Studieforbund (u.å). Om K-stud. Hentet 2. januar 2015 fra <http://www.k-stud.no>
- Krogh, Georg von; Ichijo, Kazuo og Ninaka, Ikujiro (2000). *Slik skapes kunnskap*. Oslo. Damm.
- Kunnskapsdepartementet (2007) *Studieforbund – læring for livet*. NOU 2007:11. Oslo Departementets servicesenter.
- Kuvaas, Bård; Olesen, Bård Mossin; Kleivane, Tron (2017). *Erstatt målstyring med tillitsbasert styring*. Hentet 1. mai 2017 fra <https://www.bi.no/forskning/business-review/articles/2017/03/erstatt-malstyring-med-tillitsbasert-styring/>

Leveraas, Ivar (1971). Hva er organisasjonenes oppgave på opplysnings- og opplæringssektoren? *Studienytt* utgave 7/71: 9-10

Lundanes, Oddvin (1973). Kvifor organisasjonane treng ein profil. *Studienytt* utgave 2-3/73: 6-9

Morgan, Gareth (2004). *Organisasjonsbilder. Innføring i organisasjonsteori*. Oslo. Gyldendal Akademisk.

Nettum, Rolf N.; Strømme, Sigmund; Holte, Liv og Foss, Oddvar (1958). *Folkelig kulturarbeid. Det frivillige folkeopplysningsarbeidet i Norge*. Oslo. Universitetsforlaget.

NFPU – Norsk Forbund for Psykisk Utviklingshemmede (1980). Vi banker på: Norsk Forbund for Psykisk Utviklingshemmede. *Studienytt* utgave 3/80: 6-9

Nielsen, Jens Carl Ry og Repstad, Pål (2006). Når mauren også skal være ørn: Om å analysere sin egen organisasjon. I Nyeng, Frode og Wennes, Grete (eds.), *Tall, tolkning og tvil* (s. 245-279). Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.

Newell, S.; Robertson, M.; Scarbrough, H.; og Swan, J. (2009) *Managing Knowledge Work and Innovation*. Palgrave Macmilian

Nyeng, Frode (2010). *Vitenskapsteori for økonomer*. Oslo. Abstrakt forlag.

Samnemnda for studiearbeid (1972). Organisasjonenes fellesuttalelse ved Samnemnda for studiearbeids 40 årsjubileum 17. april 1972. *Studienytt* utgave 4/72: 9-21

Senterpartiets Studieforbund (u.å). Om SPS. Hentet 2. januar 2015 fra <http://www.senterpartiskolen.no>

SVSF. Sosialistisk Venstrepartis Studieforbund (u.å). Om SVSF. Hentet 2. januar 2015 fra <http://www.svsf.no>

Stortrøen, Jofred (1973). Fra folketalernes tid til brevringens tid. *Studienytt* utgave 4/73: 24-26

Studieforbundet AOF (u.å). Om AOF. Hentet 2. januar 2015 fra <http://www.aof.no>

Studieforbundet Funkis (u.å). Om Funkis. Hentet 2. januar 2015 fra <http://www.funkis.no>

Studieforbundet Solidaritet (u.å). Om SO. Hentet 2. januar 2015 fra <http://www.studieforbundetso.no>

Venstre (1979). Vi banker på: Venstres Opplysningsforbund. *Studienytt* utgave 4/79: 10-12

Voksenopplæringsforbundet (u.å. a). Om Vofo. Hentet 2. januar 2015 fra <http://www.vofo.no/om-vofo/>

Voksenopplæringsforbundet (u.å. b). *Kompetanse er vår viktigste ressurs*. Hentet 2. april 2017 fra <http://www.vofo.no/om-vofo/nyheter/>

Voksenopplæringsforbundet (u.å. c). *Klar for Kompetansepluss frivillighet*. Hentet 2. april 2017 fra <http://www.vofo.no/om-vofo/nyheter/>

Voksenopplæringsforbundet (u.å. d). *Spydspiss i tilrettelagt opplæring*. Hentet 2. april 2017 fra <http://www.vofo.no/om-vofo/nyheter/>

Voksenopplæringsforbundet (u.å. e). *I framtida må alle lære - overalt*. Hentet 2. april 2017 fra <http://www.vofo.no/om-vofo/nyheter/>

Voksenopplæringsforbundet (u.å. f). *Øremerking skaper mer byråkrati og utfordrer personvernet*. Hentet 2. april 2017 fra <http://www.vofo.no/om-vofo/nyheter/>

Voksenopplæringsforbundet (u.å. g). *Frokostmøte om rapportering*. Hentet 2. april 2017 fra <http://www.vofo.no/om-vofo/nyheter/>

Liste over tabeller og figurer

Tabeller

Tabell 1.	Oversikt over empirisk materiale	s. 21 og 37
Tabell 2.	Kunnskapssyn i strukturperspektivet og det sosiokulturelle perspektivet. (Gotvassli 2015: 27)	s. 29
Tabell 3.	Strukturperspektivet. (Gotvassli 2015: 47)	s. 30
Tabell 4.	Det sosiokulturelle perspektivet. (Gotvassli 2015: 84)	s. 31
Tabell 5.	Styring vs ledelse. (Irgens 2007: 179)	s. 34
Tabell 6.	Funn fra empirien	s. 70 og 71

Figurer

Figur 1:	Metodeillustrasjon	s. 23
Figur 2.	Sammenhengen mellom formell kompetanse og realkompetanse. (Lai 2013: 55)	s. 27
Figur 3.	Kunnskapspyramiden (Prusak 1997 i Gotvassli 2015)	s. 27
Figur 4.	Analysekapittelets struktur	s.72